



Universidade Federal  
de Campina Grande

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE –UFCG**  
**CENTRO DE HUMANIDADES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**TATIANE INÁCIO DA SILVA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO  
DO ALTO SERTÃO DA PARAÍBA: LIMITES E POSSIBILIDADES A  
PARTIR DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025)**

Campina Grande, Paraíba

2025

**TATIANE INÁCIO DA SILVA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO  
DO ALTO SERTÃO DA PARAÍBA: LIMITES E POSSIBILIDADES A  
PARTIR DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacionais

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros

Campina Grande (PB)

2025

S586d Silva, Tatiane Inácio da.

Democratização da gestão escolar em um município do alto sertão da Paraíba: limites e possibilidades a partir do Plano Municipal de Educação (2015-2025) / Tatiane Inácio da Silva. – Campina Grande, 2025.

166 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros”.

Referências.

1. Planejamento Educacional. 2. Democratização da Gestão Escolar. 3. Provimento do Cargo de Diretor Escolar. 4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). 5. História, Política e Gestão Educacionais. I. Medeiros, Carlos Augusto de. II. Título.

UFCG/BC

CDU 37.014.5(043.3)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA SEVERINA SUELI DA SILVA OLIVEIRA CRB-15/225

**TATIANE INÁCIO DA SILVA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO  
DO ALTO SERTÃO DA PARAÍBA: LIMITES E POSSIBILIDADES A  
PARTIR DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacionais

Aprovada em 04/04/2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros  
Orientador

---

Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva  
Membro interno

---

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça  
Membro externo

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me sustentar até aqui, quando em muitos momentos parecia impossível.

Agradeço ao meu amado Aluizio por sua parceria, delicadeza e resiliência, dando-me segurança, equilíbrio e conforto para prosseguir com meu sonho.

Agradeço à banca avaliadora da qualificação e defesa, representada pelos professores Dr. Erasto Fortes Mendonça e Prof.<sup>a</sup>. Dra. Andreia Ferreira, que contribuíram de modo enriquecedor ao meu desenvolvimento intelectual.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Augusto, que me conduziu ao longo do percurso de forma empática, acolhedora e cuidadosa, acreditando em mim e dando-me o suporte necessário na condução desta pesquisa, em especial, nas contribuições do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito à Educação, do qual é Coordenador.

Agradeço a Professora Aurineide, na época, Secretária Municipal de Educação de Pombal-PB, por sua paciência para comigo, quando precisei me ausentar do trabalho para cumprir os compromissos do Mestrado, principalmente, por me conceder uma licença de 3(três) meses no final da pesquisa.

Agradeço às colegas de trabalho do HUAC, por sua empatia, ajustando suas escalas para atender as minhas necessidades, possibilitando que eu assistisse às aulas de forma tranquila.

E por último, agradeço aos meus colegas de mestrado e agora amigos Arlindo, Cinthya e Stéfany. Nós transformamos o que poderia ser trágico em cômico por muitas vezes e vivenciamos momentos regados de muitas risadas. Vocês foram imprescindíveis e tornaram o caminho leve e agradável.

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperança para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários.

(Marilda Yamamoto)

## RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar a democratização da gestão escolar do município de Pombal (PB), com ênfase em como o sistema de ensino tem se organizado para cumprir a meta de gestão democrática do Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento do cargo de diretor escolar, considerando as relações sociopolíticas de uma sociedade patrimonialista e autocrática. Para tanto, analisa as concepções da gestão democrática à luz das categorias, mecanismo de provimento de diretores e participação, bem como, o processo de planejamento de políticas públicas, em geral, e, em particular, o planejamento da política educacional no Brasil ao longo da história e as repercussões em torno do PNE (2014-2024) e PME (2015-2025) com foco para a meta de gestão democrática. A investigação assenta-se no materialismo histórico e dialético, sendo constituída de análise documental e análise bibliográfica. O campo empírico se constituiu a partir de entrevistas semiestruturadas com sujeitos que representam a comunidade escolar do município, além das legislações e documentos produzidos em âmbito local. A partir desse estudo, foi possível evidenciar, em âmbito nacional, que apesar de ter havido avanço nos processos de participação da sociedade civil frente ao Estado no planejamento da política educacional, essa se deu, apenas, em parte, estando a sociedade distante das decisões inerentes às ações propriamente ditas, refletindo seu caráter patrimonialista reverberando nas políticas de cunho local. O modelo de gestão democrática que se mantém hegemônico, aprovado no PNE (2014-2024) de caráter gerencial e reproduzido no PME (2015-2025), está sendo reforçado com a política de avaliação de desempenho e resultado introduzida pela Lei do novo Fundeb, para atendimento das condicionalidades para recebimento da complementação do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), interferindo na efetivação da democratização da gestão escolar, tornando opcional a realização de consulta pública à comunidade para o provimento do cargo de diretor escolar. Os dados indicam que ao mesmo tempo em que há certa consciência política dos entrevistados sobre a importância da democratização da gestão escolar, sobretudo, por meio da participação, sobressaem condutas clientelistas, tendo em vista a dependência econômica do município. Destaca-se o retrocesso causado pela vinculação do provimento de cargo de diretor escolar à política econômica de financiamento da educação, no modelo que se apresenta hoje.

**Palavras-chaves:** Democratização da gestão escolar. Planejamento Educacional. Participação. Provimento do cargo de diretor escolar. Fundeb.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the democratization of school management in the municipality of Pombal (PB), with an emphasis on how the education system has organized itself to meet the democratic management target of the Municipal Education Plan (2015-2025), specifically with regard to the process of filling the position of school principal, considering the socio-political relations of a patrimonialist and autocratic society. To this end, it analyzes the conceptions of democratic management in the light of the categories principal recruitment mechanism and involvement, as well as the process of planning public policies in general and, in particular, the planning of educational policy in Brazil throughout history and the repercussions around the PNE (2014-2024) and PME (2015-2025) with a focus on the goal of democratic management. The research is based on historical and dialectical materialism and consists of document analysis and bibliographic analysis. The empirical field was made up of semi-structured interviews with individuals representing the school community in the municipality, as well as legislation and documents produced at local level. Based on this study, it was possible to see, at a national level, that although there has been progress in the processes of civil society participation vis-à-vis the state in the planning of educational policy, this has only happened in part, with society being distant from the decisions inherent in the actions themselves, reflecting its patrimonialist character reverberating in local policies. The model of democratic management that remains hegemonic, approved in the PNE (2014-2024) of a managerial nature and reproduced in the PME (2015-2025), is being reinforced by the policy of evaluating performance and results introduced by the new Fundeb Law, in order to meet the conditions for receiving the supplement to the Pupil Value Year Result (VAAR), interfering with the democratization of school management, making it optional to hold a public consultation with the community in order to fill the position of school principal. The data shows that while there is a certain political awareness on the part of those interviewed of the importance of democratizing school management, especially through engagement, clientelist behaviour is also prominent, given the municipality's economic dependence. The setback caused by linking the position of school principal to the economic policy of financing education, in the current model, is noteworthy.

Keywords: Democratization of school management. Educational planning. Participation. Filling the position of school principal. Fundeb

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Mapa 01- Divisão Municipal da Paraíba por Região Geoadministrativa.....	38
<b>Figura 2:</b> Mapa 02 – Divisão dos Municípios da 13ª RCA.....	39

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 01:** Documentos do município de Pombal

34

**Quadro 02:** Distribuição por Região do Estado da Paraíba

38

**Quadro 03:** Arcabouço legal do PNE ao longo da história .....51

**Quadro 04:** Ministros da Educação do governo Bolsonaro .....74

**Quadro 05:** A Gestão Democrática: do Congresso Nacional à Presidência da República .....99

**Quadro 06:** Condicionalidades para cumprimento de provimento do cargo de diretor escolar para o exercício de 2022: condicionalidades do inciso I do § 1º do art. 14. Da Lei 14.113/2020 .....112

**Quadro 07:** Monitoramento e avaliação do PME, segundo os entrevistados .....120

**Quadro 08:** Sobre a Meta de Gestão Democrática da educação: Dificuldades para o seu cumprimento .....12

4

**Quadro 09:** Compreensão dos entrevistados sobre gestão escolar democrática .....126

**Quadro 10:** Compreensão de participação .....129

**Quadro 11:** O vínculo da escola com a comunidade e da comunidade com a escola e como a escola facilita a construção e o fortalecimento desse vínculo.....132

**Quadro 12:** O provimento do cargo de diretor escolar para o cumprimento da Meta 19 de Gestão Democrática: processo e dificuldades enfrentadas.....136

**Quadro 13:** Compressão do VAAR.....141

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 01:** Matrículas Regulares em 2024

**Tabela 02:** Matrículas da Educação Especial em 2024

**Tabela 03:** Total de Escolas no município de Pombal/PB

**Tabela 04:** Total de Escolas por Etapa de Ensino

**Tabela 05:** Quadro Funcional da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC)

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ANDES</b>	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
<b>ABMS</b>	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>BNCC</b>	Base Nacional Curricular Comum
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>CACS/FUNDEB</b>	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
<b>CBE</b>	Conferência Brasileira de Educação
<b>CEDES</b>	Centro de Estudos Educação e Sociedade
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CNC</b>	Confederação Nacional do Comércio
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>COMED</b>	Conferência Municipal de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONAPE</b>	Conferência Nacional Popular de Educação
<b>CONEB</b>	Conferência Nacional de Educação Básica
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>CONTEE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
<b>FASUBRA</b>	Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras
<b>FORUNDIR</b>	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública
<b>FNE</b>	Fórum Nacional de Educação
<b>FNEP</b>	Fórum Nacional de Educação Popular
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

	de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPGE</b>	Programa de Pós-Graduação em Educação
<b>PROIFES</b>	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SIMEC</b>	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TPE</b>	Todos pela Educação
<b>UFCG</b>	Universidade Federal de Campina Grande
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNCME</b>	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unida para a Educação, Ciência e Cultura
<b>VAAF</b>	Valor Anual por Aluno
<b>VAAT</b>	Valor Aluno Anual Total
<b>VAAR</b>	Valor Aluno Ano Resultado

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>15</b>
1.1 PROBLEMA DA PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	17
1.2.3 <i>Objetivos Específicos</i> .....	17
1.3 JUSTIFICATIVA.....	18
1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	27
1.4.1 <i>CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO</i> .....	37
1.5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA PESQUISA.....	43
1.6 CONFIGURAÇÃO GERAL DO TRABALHO.....	45
<b>CAPÍTULO 1: CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>47</b>
1.1 APRESENTAÇÃO.....	47
1.2 A ARTE DE PLANEJAR.....	47
1.3 COMPREENSÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	51
1.4 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO DA NOVA REPÚBLICA: O QUE MUDA? O QUE PERMANECE?.....	58
1.4.1 <i>Plano Nacional de Educação (2014-2024): Política de Estado dentro das possibilidades</i> .....	63
1.4.2 <i>Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o Golpe de 2016: reformas regressivas do governo Temer à devastação do Governo Bolsonaro</i> .....	68
1.4.3 <i>Plano Nacional de Educação (2014-2024) no Governo Bolsonaro</i> .....	73
<b>CAPÍTULO 2: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>78</b>
2.1 APRESENTAÇÃO.....	78
2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES.....	78
2.2.1 <i>Participação efetiva da comunidade escolar</i> .....	81
2.2.2 <i>Sujeitos sociais e desafios estruturais para a participação efetiva: a comunidade escolar</i> .....	84
2.3 PROVIMENTO DE DIRETOR ESCOLAR: MECANISMO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR.....	88
2.3.1 <i>Provimento por indicação</i> .....	89
2.3.2 <i>Provimento por concurso público</i> .....	91
2.3.3 <i>Provimento por eleição</i> .....	94
2.3.4 <i>Provimento por Seleção em duas etapas</i> .....	96
2.4 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: REFLEXÕES EM TORNO DAS PROPOSITURAS DA CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE) 2010 À LEI N° 13.004/2024.....	97
<b>CAPÍTULO 3: A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UM MUNICÍPIO DO ALTO SERTÃO DA PARAÍBA.....</b>	<b>115</b>
3.1 APRESENTAÇÃO.....	115
3.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: DOS DOCUMENTOS À PRÁTICA.....	115
3.3 MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS.....	121
3.4 O CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS.....	126

3.5 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS.....	129
3.6 FORMA DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR ESCOLAR E A COMPLEMENTAÇÃO VAAR, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS	136
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>151</b>
<b>APÊNDICE – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>161</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa, vinculada à Linha 1 – História, Política e Gestão Educacionais do PPGEd/UFCG, tem como objetivo geral analisar a democratização da gestão escolar em no município de Pombal, da 13ª Regional de Ensino do Alto Sertão Paraibano, com ênfase em como o sistema de ensino tem se organizado para cumprir a meta de gestão democrática do Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento do cargo de diretor escolar.

O problema de pesquisa apresentou-se a partir da experiência vivenciada enquanto articuladora do Plano Municipal de Educação (PME 2015-2025), do município de Pombal, no estado da Paraíba. No decorrer desse trabalho desenvolvido na Secretaria Municipal de Educação, vencidos 8 (oito) anos de vigência do PME 2015-2025, observou-se o quanto a Meta 19, que corresponde à gestão democrática de ensino, sendo ela,

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

Particularmente, no que corresponde ao provimento do cargo de diretor escolar, encontrava-se estática, sem movimento, enfim, sem progressos importantes, que visassem seu cumprimento, ao passo que começara a me inquietar.

A partir de 2020, com a aprovação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, “Lei do Novo Fundeb”, iniciam-se os primeiros acontecimentos, colocando em movimento aquilo que estava parado até o momento. A referida lei traz, em seu artigo 14º, § 1º, Inciso I, o provimento do cargo de diretor escolar como uma condicionalidade às redes públicas de ensino, para fins de captação de recurso, a chamada “Complementação do Valor Aluno Ano por Resultado” (VAAR), a saber que:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

Ora, quando uma lei impõe condicionalidades para acessar algo, é o mesmo que dizer, obrigar-se-á a fazê-lo ou não o acessará. Uns, ingenuamente, podem considerar a vinculação do fator pecuniário ao cumprimento da meta como algo motivador. outros, porém, reconhecem o ato como coerção estatal.

Comumente, o Estado usa deste para exercer o controle e garantir a hegemonia. Nesse sentido, “o controle do aparelho do Estado é, portanto, útil para a classe no poder, na medida em que lhe permite usar o aparelho repressivo para impor a lei [...]” (Carnoy, 1988, p, 128).

Contudo, o fato é que, a partir da Lei do Novo Fundeb, o que se observou foi uma mudança de conjuntura no interior dos sistemas municipais de educação para a realização dos processos de provimento do cargo de diretor escolar.

Esse acontecimento aumentou minhas indagações, fazendo-me refletir sobre o problema de pesquisa, inserido dentro deste contexto, onde a mola mestra é o capital, numa lógica em que tudo se transforma em mercadoria, inclusive as relações sociais, ou seja, no sistema de produção capitalista, considerando o contexto brasileiro, cujo capitalismo se apresenta com suas especificidades e tem uma relação intrínseca com a luta pela democratização da educação pública, cujas marcas refletem a luta de classes e, nestas lutas, o bem, aqui discutido, ainda permanece sob o controle das classes dominantes.

Diante da negligência dos 8 (oito) anos de vigência do PME, em que nada aconteceu em relação ao provimento de cargo de diretor, surgiram inúmeros questionamentos: por qual motivo? É possível a materialização da democratização da gestão escolar das unidades educacionais, a partir da implementação dos Planos Municipais de Educação? Quais os condicionantes para o não cumprimento do provimento do cargo de diretor no prazo estimulado pela meta (2 anos)? Como discutir a gestão democrática numa sociedade autocrática e patrimonialista? Como os municípios estão se organizando para implementar o provimento do cargo de diretor escolar? Mesmo cumprindo o que está posto na lei, os modelos de provimento de cargo de diretor escolar escolhidos atendem o que apregoam em uma gestão educacional democrática? Quais as implicações de subordinar o provimento de cargo de diretor aos ditames da política econômica?

## **1.1 PROBLEMA DA PESQUISA**

Destarte, a presente pesquisa possui o seguinte problema a ser desvelado: como o município de Pombal, vinculado a 13ª Regional de ensino do alto sertão paraibano, tem se organizado para a efetivação de uma gestão escolar democrática, preconizada em seu Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento de diretor escolar?

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar a democratização da gestão escolar do município de Pombal, vinculado a 13ª Regional de Ensino do Alto Sertão Paraibano, com ênfase em como o sistema de ensino tem se organizado para cumprir a meta de gestão democrática do Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento do cargo de diretor escolar.

### **1.2.3 Objetivos Específicos**

- Compreender os elementos constitutivos para a democratização da gestão escolar, com ênfase nas categorias: mecanismos de provimento de diretores e participação;
- Analisar como o município de Pombal regulamentou a meta de gestão democrática, a partir de seu Plano Municipal de Educação (2015-2025), e como o próprio PNE (2014-2024) a definiu;
- Analisar as tensões e os desafios que a Rede Municipal, sob análise, enfrenta para garantir a materialização da democratização da gestão escolar, considerando as relações sociopolíticas de uma sociedade patrimonialista e autocrática;
- Analisar possíveis correlações entre orientações do campo econômico em uma sociedade capitalista e a democratização da gestão escolar.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Para se ter uma compreensão mais detalhada do problema de pesquisa, faz-se necessário situá-lo historicamente e foi aí que, a *priori*, recorri ao referencial teórico que retrata os estudos da história brasileira, que condizem com o universo a ser estudado, compreendendo ao recorte temporal correspondente ao final da década de 70 e início da década de 80, em que ocorreu “o processo de redemocratização gradual e controlada que o país experimentou, na passagem do regime militar para o regime civil [...]” (Mendonça, 2000, p. 60), quando vivenciávamos a ditadura em sua fase correspondente à “abertura democrática”.

[...] um movimento habilmente conduzido de “transição pelo alto”. Partimos da compreensão de que o processo que explica o refluxo da contrarrevolução expressa que a ditadura empresarial-militar tenha sofrido, em alguma medida, uma derrota caracterizada pela autopreservação (Fernandes apud Braga, 2020, p. 125).

O que os autores asseguram é que não houve uma ruptura com o Estado autocrático, mas sim uma transição controlada e “[...] prolongada da ditadura empresarial-militar para a democracia, ou *democracia dos iguais* [...]” (Braga, 2020, p. 126), preservando os vínculos com o passado. Sendo assim,

O elemento central que caracterizou a transição foi o seu caráter de continuidade, o que quer dizer que, ao longo da transição, a própria ditadura foi sendo institucionalizada, de modo que as mudanças possíveis no interior da lógica do capitalismo dependente permanecessem sob o controle das classes dominantes (Braga, 2020, p. 126).

Dois exemplos fulcrais citados na literatura, que refletem os marcos da institucionalidade burguesa, são: a Lei nº 6.683/79 que regulamentou a Anistia e a Lei nº 7.170/83 revogada pela Lei nº 14.197/21, que define crimes contra a Segurança Nacional, “[...] a Lei da Anistia, concedida não só aos presos e perseguidos políticos como também aos agentes da ditadura envolvidos na prática da repressão e da tortura” (Prestes, 2021, p.80). E a

inserção do Artigo 142<sup>1</sup> na CF/98, ficando “consagrada a *tutela militar* ou, em outras palavras, o poder militar acima dos três poderes da República” (Prestes, 2021, p. 80).

Nesta perspectiva, o período da ditadura trouxe marcas que reverberam até hoje. No contexto socioeconômico, houve a agudização da desigualdade social, “[...] tendo o empobrecimento das camadas populares sido acompanhado de um extraordinário enriquecimento das classes dominantes” (Braga, 2020, p.129). Isso significa que nem de longe houve ou há uma justa distribuição da riqueza socialmente produzida, onde “os novos surtos de rápido crescimento econômico renovam e fortalecem desigualdades econômicas, sociais e políticas que são incompatíveis com a ordenação em classes sociais” (Fernandes, 1975, p.42).

No contexto do capitalismo selvagem e desregrado, o que houve no período da ditadura foi a superexploração da força de trabalho em detrimento da superconcentração da riqueza, “as classes sociais falham, nas situações latino-americanas, porque operam unilateralmente, no sentido de preservar e intensificar os privilégios de poucos e excluir os demais” (Fernandes, 1975, p.42). Diante disso,

A ditadura criou as condições básicas para a plena expansão do capital monopolista, do que resultou, entre outros aspectos, em um Estado autocrático, ainda mais fechado à incorporação das demandas populares e da classe trabalhadora. Este é um elemento fundamental, do qual as forças que lutavam pela democratização da sociedade e da educação pública não poderiam prescindir em suas análises e atuação política (Braga, 2020, p. 129).

Instaurada a barbárie imposta pela expansão do capitalismo monopolista, que vê no lucro o principal modo de dominação, a educação pública foi diretamente atacada,

Segundo Ferreira Jr. e Bittar (2006, p.1167), as reformas educacionais da ditadura impuseram à categoria docente uma situação objetiva nova, marcada pela precariedade do trabalho, depauperação do chamado capital cultural e proletarização, acarretando também uma mudança na forma de pensar e agir dos professores, gerando, potencialmente, o que eles chamaram de “novos processos mentais”. “[...] aligeiramento da sua formação, deterioraram as condições de vida e de trabalho do professor” (Braga, 2020, p. 132).

---

<sup>1</sup> Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Diante dessa nova realidade que se apresentava à categoria docente, estes despertaram para ocupar o lugar no qual os incumbia, revestindo-se, portanto, de consciência de classe, o que provocou “[...] uma progressiva quebra de isolamento dos trabalhadores em relação à população mais pobre” (Fernandes apud Braga, 2020, p. 131), mobilizando-os, enquanto classe trabalhadora, a se reorganizarem na retomada das lutas no campo educacional.

Sendo assim, destacam-se, nesse período, as realizações das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), num total de 6 (seis) edições, realizadas a partir da década de 80 pelas recém-criadas: “Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), criada em 1977 e outras duas entidades acadêmico-científicas, ambas criadas em 1979 – o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), e a Associação Nacional de Educação (ANDE) [...]” (Braga, 2020, p. 134). Elas,

[...] as CBEs se constituíram em espaços importantes de debate entre os sujeitos políticos coletivos comprometidos com a superação do caráter autoritário e seletivo das políticas educacionais da ditadura e com a pressão pela participação ampliada dos profissionais da educação na formulação de um projeto nacional de educação capaz de expressar os interesses da maioria (Braga, 2020, p. 135).

As CBEs mobilizaram os educadores de todo o país de modo que contribuíram de forma propositiva com um processo de correlação de forças para a construção de uma nova política educacional que atendesse aos interesses da classe trabalhadora, contudo, dentro dos limites conjunturais brasileiros. Ademais, diante dos limites da pesquisa, nós nos restringiremos às discussões em torno das perspectivas dos educadores na resolução dos problemas educacionais inerentes às formas e/ou aos meios de transformar a escola pública em uma instituição mais democrática, emancipatória e que garantisse a participação efetiva da comunidade escolar.

A CBE I e II “foram marcadas, predominantemente, pela crítica e denúncia ao autoritarismo” (Braga, 2020, p.146), todavia, a CBE II, realizada em 1982, organizou seus painéis com 2(dois) temas que sinalizavam a preocupação com a gestão educacional e a participação popular nos rumos da educação básica pública, tendo sido organizados da seguinte maneira: “1) Os Profissionais da Educação; 2) **A Gestão da Educação**; 3) **Educação e participação popular**; 4) A questão pedagógica” (Braga, 2020, p.146).

Na CBE III, realizada em 1984, percebe-se que, em seu escopo, a luta pela democratização da educação pública tornou-se mais forte em todo o país, e isto pode ser sentido e constatado nos escritos do *Manifesto aos Participantes*, a saber que

[...] o Manifesto destacou a posição corajosa e honesta dos profissionais em participarem da gestão do setor educacional, “propondo orientações para a ação sem abrir mão da crítica que deve acompanhar-las (Manifesto apud Braga, 2020, p.150), democratização entendia não “apenas como ampliação quantitativa das oportunidades de acesso e permanência na escola e pela sua eficiência na transmissão de conhecimentos”[...], mas também como “a administração global do sistema e da vida da escola em particular” (Manifesto apud Braga, 2020, p.150).

E completa:

Se por um lado, os educadores manifestaram entusiasmo com as novas práticas que surgiram na etapa final da chamada “transição democrática”, por outro, repudiaram a manutenção e o ressurgimento de “práticas clientelistas anacrônicas e antidemocráticas” que conduziam à interferência político-partidária nas escolas e à atribuição de responsabilidades decisórias a pessoas estranhas ao meio educacional” (Manifesto apud Braga, 2020, p. 150).

Entretanto, sem amainar a força e relevância das Conferências anteriores, a IV CBE, realizada em 1986, 2 (dois) anos antes da Constituinte, teve uma importância ímpar na luta em defesa da educação pública, universal, laica e de qualidade, pois, após amplo debate coletivo, transformou-se, ao final do evento, na “Carta de Goiana”, sendo a Conferência que

[...] produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outras, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação, como o funcionamento autônomo e democrático das universidades, a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos e formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade (Mendonça, 2000, p. 61).

Dentre os princípios defendidos acerca da democratização da educação no viés da gestão democrática, ou seja, a garantia da participação efetiva da sociedade civil na formulação, execução e controle social da política de educação brasileira, estão os princípios 19 e 20, a saber:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.
20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações

referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (Carta de Goiânia, 1986, p.148).

Como podemos observar, desde o início, o elemento **participação** caracteriza-se como condição *sine qua non* à democratização da educação. Nesse momento, ainda não se falava na legislação, em provimento do cargo de diretor escolar. E, conforme supramencionado, as formas previstas foram organismos colegiados e outros mecanismos que garantiram o controle social. O momento era de grande entusiasmo para a institucionalização do princípio de gestão democrática do ensino na Constituinte de 88, que se avizinhava, pois, “como se vê, a Carta de Goiânia incluía explicitamente mecanismo de democratização da gestão da educação como parte do processo de democratização da educação pública brasileira” (Mendonça, 2000, p. 63).

O peculiar é que o “fazer democrático”, na educação básica pública, mesmo antes da CF/98, “[...] já vinha ocorrendo em vários sistemas de ensino estaduais e municipais brasileiros, alguns inclusive, amparados por instrumentos legais emanados das suas respectivas casas legislativas ou dos executivos locais” (Mendonça, 2000, p. 4).

Podemos entender que isso ocorre motivado pelo momento histórico-político que o Brasil vinha vivenciando, o que provocou, no processo de reorganização da classe trabalhadora, em particular da classe docente, já enfatizado nos parágrafos anteriores, mesmo dentro das “[...] contradições e os limites da estratégia de conciliação pelo alto [...]” (Braga, 2020, p.153), ocorrido entre a ditadura e a nova república, a impossibilidade de mudanças estruturais, onde a classe docente deteve os seus esforços “[...] em torno de uma “pauta mínimo”, consubstanciada na Carta de Goiana” (Braga, 2020, p. 159).

O fato é que a pauta da educação, enquanto política primeira, chegou na Constituição Federal de 1988 (CF/88) tendo destaque no rol dos direitos sociais, conforme traz o Art. 6<sup>o</sup>, configurando-se no texto da lei, como condição básica para a formação de uma sociedade que visasse a democracia, a justiça social, o pluralismo e a inclusão. No artigo 205, a educação veio como direito de todos e dever do Estado e da família, e foi promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, ancorada em três missões: o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

A gestão democrática do ensino, por sua vez, teve a inédita inserção como um dos princípios que regem o ensino público, figurada através do Art. 206, inciso VI, a saber: o

---

<sup>2</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: “[...] Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, “A inclusão da Gestão Democrática do Ensino Público na Constituição Federal de 1988 foi uma inovação, já que nenhuma outra carta anterior o fez” (Mendonça, 2000, p. 4). Sobre essa nova conjuntura que se apresentava para a política educacional brasileira e seus tensionamentos, Paro (2001) destaca:

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscrevem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas (Paro, 2001, p. 55).

Nesta perspectiva, as leis infraconstitucionais, que regulamentariam a política de educação a partir da CF/88, ganhariam novas responsabilidades, buscando refletir as conquistas sociais garantidas juridicamente com a Constituinte. Contudo, contrariando as expectativas, o primeiro projeto de lei sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96) “[...] apresentado não continha nenhuma referência explícita sobre a gestão democrática como princípio do ensino, apesar de, naquele momento, este já ser um ponto conquistado na Constituição recentemente promulgada” (Mendonça, 2000, p. 77).

Desse modo, refletindo a correlação de forças da política educacional, a elaboração e aprovação da LDBEN/96 não obedeceu a uma trajetória linear. Enquanto projeto em disputa, atravessou momentos de tensão entre os deputados conservadores que visavam interesses privatistas e os deputados progressistas, que buscavam a continuidade da luta travada com o processo de transição, assim como ocorrido na CF/88, a saber que:

Ao lançar mão da estratégia transformista, presente desde a crise da ditadura, os preços que culminou na promulgação da Carta Constitucional comportou elementos que expressavam as demandas dos setores progressistas, preservando a lógica tutelada e a relação de promiscuidade entre os setores público e privado constitutivas do próprio capitalismo e marcante na histórica da educação brasileira. O conteúdo sincrético da Constituição cumpriu um papel importante no ocultamento do caráter despótico da Nova República, servindo de instrumento de legitimação “de uma transição que combinou agilmente punição e promessa” (Fernandes apud Braga, 2020, p. 167).

Ora, se a dita Carta Magna se caracterizou pelo seu sincretismo, que emergiu de um governo que não possuía uma política própria, restringido a ser conciliador de políticas

antagônicas que confundem democracia com cooptação, não seria diferente com suas leis infraconstitucionais. Nesse sentido, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), a história nos mostra que:

No período de tramitação do projeto de LDB atual (1988-1996), o conflito público versus privado, a disputa entre dois projetos de sociedade e de educação voltam ao cenário político-ideológico, porém marcaram presença novos atores. Um fenômeno contribuiu para isto: as escolas básicas confessionais católicas e algumas escolas públicas foram paulatinamente retirando-se do cenário educacional, para dar lugar às escolas privadas laicas em decorrência das profundas transformações da sociedade brasileira e das relações de produção que passaram a favorecer a versão perversa do capitalismo globalizado, neoliberal, cujo maior regulador é o mercado (Brzezinski, 2010, p.190).

Em meio a esse cenário de conflitos e barganhas, dois deputados se destacaram na luta em defesa da educação pública: “[...] Florestan Fernandes e Ubiratan Aguiar, ambos transcenderam a condição de simples elaboradores de pareceres técnicos e substitutivos ao anteprojeto de LDB ao se revelarem “verdadeiros promotores e coordenadores de debates, estimuladores de manifestações de opiniões” (Didonet apud Brzezinski, 2010, p. 191)”. Diante desse contexto e visando assegurar o que estava posto na CF/88, ou seja, sem retrocessos para a educação básica pública, “[...] ponderava o deputado Florestan Fernandes que as questões polêmicas eram negociadas com diálogos acirrados e abertos” (Brzezinski, 2010, p. 191).

Mesmo diante de toda a luta travada pelo Fórum e por Deputados progressistas, o anteprojeto de lei nº 1.258-C3/1993, conhecido como “Substitutivo Ângela Amim”, trouxe grandes perdas para a educação pública<sup>3</sup>, refletindo o quão complexa é a correlação de forças que emana das lutas de classe, sendo sempre desfavorável para a classe trabalhadora, tendo em vista a debilidade da burguesia brasileira, que enxerga apenas os seus próprios interesses. Assim sendo,

As classes subalternas e os proletariados não exercem dominação de classe e não detém o monopólio do poder político estatal. Portanto, não usam as palavras para ocultar seus interesses e mistificar a realidade política. As vítimas só chegam ao manejo cultural e político das ideias (e das “questões abstratas”) quando logram emancipar-se do seu embrutecimento forjado, isto é, liberar-se coletivamente de sua alienação social e empunhar bandeiras próprias, independentes, de lutas de classe e de transformação da sociedade (Fernandes, 1985, p.50).

---

<sup>3</sup> Ver Brzezinski (2010).

Se não o bastasse, eis que surge, no Senado Federal, através de manobras duvidosas, um “novo” projeto, intitulado de “Substituto Darcy Ribeiro”, que entra na disputa sob a alegação de que o “Substitutivo Ângela Amim” apresentava inconstitucionalidade, detalhismo e corporativismo. Esse episódio é visto, pela história, como um golpe regimental, pois o “Substitutivo Darcy Ribeiro” atendia aos interesses do Ministro da Educação, que

Exercitou seu poder de barganha e de ‘troca de favores’, conseguindo assim a adesão de senadores para defender casuisticamente a entrada nessa ‘casa’ de um novo anteprojeto de lei n.º 67/1992, de autoria do senador Darcy Ribeiro. Tal ato anulou a condição do Senado de ‘casa’ revisora, transformando-o em ‘casa’ receptora para o assunto LDB (Brzezinski, 2010, p.192).

Tratando, agora, da pauta da democratização da educação, em particular a democratização da gestão escolar, objeto desta pesquisa, os debates voltaram-se, “tanto o nível da ampliação da participação nas decisões relativas ao funcionamento das instituições educativas, como das deliberações da política educacional em âmbito nacional, regional e local” (Braga, 2020, p. 264).

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi aprovada e promulgada em 20 de dezembro de 1996, por meio da Lei nº 9.394/96. A sua versão final apresentou o princípio da gestão democrática, mas não o regulamentou, como estabelecido pela CF/88, e o restringiu ao ensino público, ficando evidente o reflexo dos interesses de classe que perpassam a educação no Brasil. Ainda assim, “as entidades que integravam o Fórum apontaram na direção de estendê-los aos estabelecimentos privados de ensino e na defesa da criação de instâncias que expressassem sua plena realização em todos os níveis do sistema” (Braga, 2020, p. 264). Paro (2001) desabafa que “por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade”.

O fato supracitado não se configurou como a única fragilidade da Lei, pois o seu texto jurídico, que deveria tratar com amplitude e clareza do princípio da gestão democrática, limitou-se à forma generalista, como foi tratado na Constituição, transferindo as especificidades normativas aos sistemas de ensino e a dois princípios, figurados em seu 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.

Isso deixa claro o negligenciamento do texto jurídico burguês que dá a possibilidade do obscurantismo executório da democratização da educação pelos entes federados, ou seja, cada um faz a seu bel-prazer, principalmente, no que concerne à gestão das unidades escolares.

A pesquisa de Mendonça (2000) apontou para quatro formas de provimento de cargo de diretor escolar: **indicação, concurso, eleição, seleção e eleição**<sup>4</sup>, em que, assim como o autor, consideramos que, “os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são, também, reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino” (Mendonça, 2000, p. 287). Assim, pois,

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos outros fatores -seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promovera a usa de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos” (Paro, 1996:8 apud Mendonça, 2000, p. 122).

A problemática normativa não se resolveu com a aprovação em lei dos Planos Nacionais de Educação, que estabeleceram diretrizes, objetivos e metas para a política educacional no Brasil, ao longo dos decênios, a partir dos anos 2000. Todavia, esse assunto será tratado com mais profundidade nos capítulos que comporão a pesquisa, tendo em vista os limites que ora o trabalho apresenta, sendo possível, no entanto, discorrer de forma resumida.

Em 2001, houve a aprovação do Plano Nacional de Educação-PNE por meio da Lei nº 10.172/2001 com vigência 2001-2011, e, em 2014, a aprovação do novo PNE, que se encontra em vigência por meio da Lei nº 13.005/2014. Ambos os planos atribuem, aos sistemas de ensino, a definição, ou seja, a forma, o detalhamento, a *práxis* da democratização da gestão escolar através do princípio da gestão democrática do ensino.

O PNE 2014-2024, em curso, detalha melhor a Gestão Democrática do Ensino através da Meta 19, no viés da democratização da gestão das unidades escolares, a saber: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.

---

<sup>4</sup> Ver Mendonça (2000).

Acrescentando, como novidade na sua redação, critérios de mérito e de desempenho para a sua efetivação e para, inclusive, o provimento do cargo de diretores, sendo, esses elementos, no mínimo, contraditórios, pois há um tensionamento na própria meta: democrática *versus* meritocrática, embate que será discutido com profundidade mais à frente.

Desse modo, esses embaraços certamente refletem as raízes da história brasileira, marcada por princípios patrimonialistas, autocráticos, caracterizando-se por um forte apego à cultura personalista, reverberando na dificuldade em atos e em ações democráticas, cuja democracia, a todo tempo, é colocada à prova, tanto por golpes, quanto por tentativas de golpes.

A história brasileira, desde a Revolução de 30, mostra que no espaço de 60 anos é possível contar duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e que se seguiu ao golpe militar de 64, até 1984, perfazendo 35 anos de ditaduras em 60 anos de história da mudança da dominação de classe. Mais, se se contar, além dos golpes que resultaram em ditaduras, as tentativas de golpes falhados, chega-se à média de um golpe ou tentativa para cada três anos, desde 30 até 90 (Oliveira, 1999, p. 60).

Destarte, podemos considerar que, apesar de tudo, as legislações educacionais referendadas, que incorporaram de forma inédita a gestão democrática enquanto princípio, caracterizaram-se em uma conquista para a cidadania. Porém, a sua implementação ainda é um desafio, pois práticas políticas democráticas no Brasil precisam de ser afirmações e de serem reafirmadas diariamente, como uma bandeira de luta empunhada permanentemente e que coexiste em momentos de rupturas e de continuidades diante desta sociedade autocrática.

Necessitamos, portanto, de uma mudança de paradigma, superando esta cultura patrimonialista, considerando que a democratização da gestão não se dá por ela própria ou como um fim em si mesmo, “como indicado por Bordignon e Gracindo (2000), o desafio consiste em romper com a cultura autoritária, servil e acríica, para a construção de uma gestão ativa, participativa e coletiva; aliando, assim, a dimensão técnica e política com o compromisso ético de transformar a realidade educacional e social” (Araújo, 2011, p. 40).

Ou seja, para além da dimensão técnica que já é intrínseca ao ato de gerenciar, a dimensão política deverá ser fomentada e inserida no cotidiano da comunidade escolar, estimulando e dando condições para a sua efetivação, por meio de mecanismos que garantam a sua participação.

Nesta perspectiva, é fundamental fortalecer o processo de participação dos diferentes segmentos na escola, destacando a atuação dos trabalhadores em

educação por meio da compreensão e discussão do seu papel social dos processos de trabalho que ocorrem em seus espaços (Brasil, 2006, p. 49).

#### 1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

De início, precisamos destacar que nenhum problema de pesquisa a ser estudado existe no abstrato. Todos os procedimentos de investigação, ao menos nas ciências humanas, não podem perder de vista que, em uma sociedade capitalista, o problema analisado, fruto de múltiplas determinações, perpassando por um movimento interrelacional e que mesmo direcionando o estudo para aspectos mais simples de determinada dimensão da política educacional, ainda assim, precisamos de fazer uma articulação entre o macro e o micro, entre os elementos mais gerais e os mais específicos e as interrelações que os influenciam ao longo da história, pois,

Se a realidade não tem determinações, o mundo é um mundo de fenômenos, completos em si mesmos, que quando muito se articulam uns com os outros. Nesse caso, o estudo não pode chegar propriamente a explicações, mas somente a descrições que precisem cada fenômeno, na sua inteireza e nas relações (de superfície) que mantêm uns com os outros (Wachowicz, 2001, p. 3).

Sendo assim, a presente pesquisa trata-se de um estudo no qual nos aproximaremos do **método histórico e dialético**, a fim de analisar a democratização da gestão escolar no município de Pombal, vinculado a 13ª Regional de Ensino do Alto Sertão Paraibano. Nesse percurso, colocaremos ênfase em como o sistema de ensino tem se organizado para cumprir a meta de gestão democrática em seu Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento do cargo de diretor escolar, onde consideraremos

[...] a realidade social como efetiva espaço de luta de classe, no interior da qual se efetua a educação [...] assim, considerar a educação na sua unidade dialética com a sociedade capitalista é considerá-la no processo das relações de classe, enquanto essas são determinadas, em última instância, pelas relações de produção (Cury, 2000, p. 13).

Com aproximação ao método histórico e dialético, a missão, apresentada para desvelamento dessa realidade social inserida no contexto da sociedade capitalista, é descobrir as determinações que a engendra, a fim de intervir sobre ela, buscando uma possibilidade de

transformação dessa realidade ou de embasamento teórico para tal, sendo esse, o caráter político da pesquisa.

Qual é o início? A análise crítica. Muita leitura, especificamente leitura sobre o problema vivido pelo pesquisador, seria o procedimento inicial. E a primeira dificuldade, de natureza conceitual, já pode vislumbrar-se aqui: ao fazer-se a crítica, já se está construindo a escolha das determinações. Afinal é uma escolha, ou uma descoberta? Seja o que for é dali que parte o raciocínio para o entendimento da realidade.

Outra dificuldade, mais que conceitual, processual ou de procedimento, será não apenas tomar as determinações em si, mas colocá-las em relação umas com as outras, pois em si elas permanecerão estáticas e, portanto, incapazes de explicações da realidade.

O que nos importa é explicar a realidade, o que nos remete a terceira dificuldade, que é mais que conceitual e também mais que processual: nossa intenção é explicar uma relação não somente para compreendê-la, mas para estabelecer as bases teóricas de sua transformação. (Wachowicz, 2001, p. 3).

Nessa lógica, o exercício metodológico será alinhar a praticidade com a teoricidade, pois a leitura crítica sobre o problema em questão e “a experiência vivida é que nos possibilita atingir o nível crítico, o que nos remete a uma característica própria do método dialético: a contextualização do problema da pesquisa” (Wachowicz, 2001, p. 3).

Atingir o nível crítico nos possibilitará chegar na essência do fenômeno, encontrar o mundo real, destruindo a pseudoconcreticidade que se apresenta no cotidiano do trabalho que reduz o homem à *práxis* utilitária e fetichizada, entendendo-se como,

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da *pseudoconcreticidade* (Kosik, 1969, p. 14).

Para tanto, as categorias metodológicas da dialética que utilizaremos serão: **a contradição, a totalidade, a mediação e a historicidade**, uma vez que entendemos que elas poderão explicar a realidade que se pretende investigar. Essas categorias serão discutidas sucintamente nos tópicos a seguir.

Como é sabido, vivemos em um mundo capitalista que demarca a sociedade em classes sociais, logo, temos, intrinsecamente nas relações que permeiam esse modelo de sociedade, a **contradição**, ou seja, relações de conflitos entre sujeitos antagônicos que vivem e sobrevivem em um determinado espaço, aqui a educação.

A gestão democrática de ensino, enquanto um princípio que visa a democratização da educação e da sociedade, foi inserida na Constituição Federal de 1988 (CF/88) para atender aos anseios da comunidade escolar, contudo, entendemos que sua efetivação deve estar atenta às contradições,

[...] a realidade do seu todo subjetivo-objetivo é dialética e contraditória, o que implica a centralidade desse conceito na metodologia proposta [...] A contradição não se limita, então, a ser uma categoria que melhor compreende a sociedade. Ela compreende também todo o mundo do trabalho e seus efeitos e se estende a toda atividade humana [...] A contradição, pois, ao interpretar o real, capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre o *que é* e o *que ainda não é*, numa síntese contraditória. Por isso, todo o real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários (Cury, 2000, p. 30-31).

A contradição está intrínseca para além do processo de implementação da política, pois, logo no desenhar do planejamento podemos enxergá-la, ao ponto de percebermos sua existência no momento em que fazemos uma leitura aligeirada do Plano Municipal de Educação (2015-2025) do município estudado nesta pesquisa.

Percebe-se que, a grosso modo, configura-se em quase uma cópia do PNE (2014-2024), com poucas ou em muitos casos nenhuma alteração, ao ponto que, a Meta de Gestão Democrática do Ensino, se encontra no plano municipal, na mesma posição do Plano Nacional, e praticamente com o mesmo texto, sendo ela, a Meta 19, a saber:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Assim pois, considerando o conceito de política à luz de Ball (1994), que, em sua opinião, políticas são, ao mesmo tempo, processos e resultados:

[...] Partindo do suposto da política como processo, uma contribuição interessante para análise desses documentos parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa (Ball, 1994 *apud* Shiroma *et al.*, 2005, p. 431).

Sendo assim, antes mesmo de fazermos uma análise profunda da meta em questão, bem como nos debruçarmos nos referidos documentos, já se enxerga o contraditório, tanto no

supramencionado quanto no próprio texto da meta que nos faz refletir: Até que ponto os próprios planos não enfraqueceram à escolha popular do diretor escolar, abrindo brecha à meritocracia, associando a gestão democrática a critérios técnicos de mérito e desempenho? Quais as vozes que disputavam essa página da história educacional do Brasil? Ou ainda, podemos falar em gestão democrática em uma sociedade autoritária em que aquele chamado Estado Democrático de Direito a todo tempo é testado? Isso a pesquisa irá nos revelar.

A categoria da **totalidade**, por sua vez, é uma das categorias fundamentais no interior do método dialético, sendo o fio condutor para pensar os fenômenos sociais de forma ampla e que expressa a realidade, contudo, “na realidade, totalidade não significa *todos* os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (Kosik, 1969, p. 40).

Sendo assim, precisamos pensar no problema de pesquisa como esse todo estruturado que não é o tudo, ou seja, não é a “totalidade” de fatos e aspectos, pois

[...] totalidade, implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos. Isso não quer dizer que se deva conhecer todos os fenômenos, igual e indistintamente (Cury, 2000, p. 36).

E nessa totalidade em que os processos transcorrem entre a parte e o todo, nos deparamos com a categoria **mediação**, pois ultrapassa o plano da imediaticidade, refletindo o próprio movimento do problema em busca de sua essência. Na mediação os fatos são adicionados não como adição, um sobre o outro, mas sim como conexão, pois, as mediações, “[...] abrem espaço para que as teorias se concretizem, tornando-se guias das ações. Nesse sentido, sem as mediações as teorias se tornam vazias e inertes, e, sem as teorias, as mediações se tornam cegas ou caolhas” (Cury, 2000, p. 44).

Sendo assim, podemos compreender que a mediação é a interação existente entre o sujeito e objeto, ou seja, “[...] relações que o homem estabelece com os outros e com o mundo” (Cury, 2000, p. 28), por isso, para desvelamento do objeto, faz-se necessária a compreensão acerca das relações sociais estabelecidas dentro da escola e na sua comunidade, onde a democratização da gestão escolar deve ser materializada, tendo em mente, que a história nos mostra que, nesta teia de contraditórios intrínseca de uma sociedade de classes quem detém o controle político e ideológico exerce a hegemonia.

Por último, não é possível tratar de política educacional, visando a partir dela a transformação da realidade sem considerar o processo **histórico**. É por meio da história que podemos enxergar o passado e de que forma esse reverbera no presente e refletirá no futuro, logo,

Acrescentamos aqui a historicidade, em função da intencionalidade do pesquisador. Se a sua intenção é reunir as condições teóricas para propor uma transformação da realidade, então a concepção dialética da História deve ser considerada. Para Gramsci, a História é o que o presente custou ao passado e o que o futuro estará custando ao presente. (Gramsci, 1978). Ou seja: não somente é considerada na sua dinâmica a relação passado-presente, como também o conceito nos remete ao futuro, como projeção do presente (Wachowicz, 2001, p. 5).

O universo que compreende esta pesquisa será a análise dos processos de planejamento educacional no Brasil, fazendo um regaste das Constituições Federais, a partir da CF 1934, inspirada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, até a de CF/88, incluindo as mobilizações sociais em torno da construção da política educacional, trazendo as especificidades em cada tempo histórico, com ênfase nas lutas em torno da efetivação do princípio da gestão democrática da educação nacional e dentro dele na democratização da gestão escolar à luz das categorias levantadas, percorrendo as Conferências Brasileiras de Educação (CBES) à Conferência Nacional de Educação (CONAE) – 2010, a fim de compreender as repercussões no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e Plano Municipal de Educação (2015-2025).

Para a construção do referencial teórico e descoberta das categorias de conteúdos, realizamos a **pesquisa bibliográfica**, pois “[...] é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que serve de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 224).

Optamos por aporte teórico nas ideias de autores selecionados que estudam a gestão democrática da educação, com destaque para Paro (2001, 2016), Mendonça (2000) e Araújo (2011). Bem como, autores que estudam o processo de planejamento de políticas públicas e o planejamento da política educacional no Brasil ao longo da história, sendo: Matus (1985), Margini (2023), Horta (1997), Dourado (2011, 2016, 2019), Saviani (2016, 2018), Azanha (1993), Libâneo, Oliveira, Toschi (2012), Peroni (2003), Florestan (1986), dentre outros.

Após estudos dos referidos autores, conseguiu-se, a *priori*, delimitar duas categorias simples de conteúdo e, a *posteriori*, uma categoria nos termos de Wachowicz (2001), acreditando que:

Categories simples são aqueles elementos iniciais, determinados pelo conteúdo da análise crítica que fez o pesquisador, ao eleger seu objeto de estudo e ao se deparar com a dificuldade de tomá-lo por um ou mais aspectos que sua análise lhe indicou (Wachowicz, 2001, p. 5).

Como categorias de conteúdo, foram eleitas: **(I) participação efetiva, (II) mecanismos de provimento do cargo de diretores e (III) planejamento.**

Para a consolidação da democratização das escolas, faz-se necessária a **participação efetiva** da comunidade interna e externa à escola, em todos os espaços, principalmente na tomada de decisão. Adverte-se, contudo, que:

Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões (Paro, 2016, p. 22).

**Efetiva** no sentido de constância e permanência, em um movimento onde a escola esteja continuamente aberta à comunidade e a comunidade igualmente aberta à escola, participação esta manifestada por vínculos e por sentimento de pertencimento do espaço escolar.

Um espaço coletivo, diverso e guiado por um projeto de construção e consolidação de uma identidade plural, que só é possível com a participação de todos os sujeitos, sejam estes, servidores docentes e não docentes, estudantes e pais ou responsáveis, além dos movimentos sociais historicamente estabelecidos em cada localidade. Assim,

[...] pode-se caminhar de uma democracia que vai da escola para a sociedade, o que significa construir uma escola vinculada a um novo projeto de sociedade, em que seus valores estejam fundamentados em um projeto de nação comprometido com a universalidade de direitos, com a justiça social (Araújo, 2011, p. 47).

Do mesmo modo, não podemos falar sobre o processo de democratização das escolas públicas, sem considerar as fragilidades da nossa democracia, sendo esse, portanto, um dos nossos desafios, e afirmar que, diante desse enfrentamento, na pauta sobre a gestão da educação, o tipo de **mecanismo de provimento do cargo de diretor escolar**. Em outras

palavras, a forma como se dá a sua inserção no cargo, não se garante, por si só, uma gestão democrática, mas é um elemento de extrema relevância neste entendimento e reflete diretamente no trabalho desenvolvido cotidianamente dentro das unidades educativas, bem como sua relação com a comunidade escolar, implicando na autonomia, na transparência, na postura política, enfim, “[...] influência no comportamento mais ou menos democrático do dirigente” (Mendonça, 2000, p. 122).

O arcabouço teórico nos levou, também, a discorrer sobre os tipos de provimento de escolha de diretor, considerando: **(I) Provimento por indicação; (II) Provimento por concurso público; (III) Provimento por eleição e (IV) Seleção de diretores em duas etapas**, que foram discutidos ao longo do capítulo II.

A categoria simples de **planejamento** veio a *posteriori*, sendo revelada ao longo da pesquisa. Apesar de ter aparecido posteriormente, optamos por discorrê-la no Capítulo I, pois o estudo descortinou a necessidade de compreendermos o percurso histórico do planejamento da política educacional no Brasil, analisando as correntes ideológicas existentes em cada governo, perpassando o processo de planejar a educação desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova até o Plano Nacional de Educação (2014-2024), bem como a sua implementação nos governos mais recentes, até chegarmos na temática da democratização da gestão escolar, foco do Capítulo II.

Para tanto, realizamos uma **análise documental** profunda, considerando que nessas realidades os documentos são produzidos e reproduzidos, documentos esses que não estão para além dela, mas se constituem como parte, com todos os seus conceitos, conteúdos, discursos que refletem tendências, disputas, contradições e hegemonia.

Consideramos, portanto, que:

Pesquisa alguma parte hoje da estaca zero. E, [...] Uma procura de tais fontes, documentais ou bibliográficas, torna-se imprescindível para a não-duplicação de esforços, a não "descoberta" de ideias já expressas, a não-inclusão de "lugares-comuns" no trabalho (Lakatos; Marconi, 2003, p. 225).

É imprescindível, principalmente para a pesquisa no campo educacional, utilizar-se dessas **análises de documentos** como instrumento de coleta de dados. Ademais, é de saber comum que a educação vem passando por mudanças conjunturais, com a reforma no campo da educação sendo impulsionada pelos organismos nacionais e internacionais, que resultou em:

[...] proliferação de documentos [...] pelo Ministério da Educação na última década do século XX mobilizou pesquisadores das diferentes sub-áreas da Educação a se debruçarem sobre o tema, com o intuito de compreender tanto o conteúdo da reforma quanto os mecanismos envolvidos na difusão da mesma (Shiroma *et al.*, 2005, p.428).

Essa preocupação dos pesquisadores é pertinente, tendo em vista que todo documento, por ser um texto, é dotado de intencionalidade, pois “[...] expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais”. (Evangelista, 2012, p. 53).

Para tanto, além da análise dos documentos produzidos ao longo da história pelo governo e pela sociedade civil organizada, a nível de Brasil, teve, também, leis, portarias, decretos, resoluções, pareceres, planos, manifestos e coleta de dados no município estudado; resultando no quadro a seguir.

**Quadro 01 – Documentos do município de Pombal**

<b>Ato Normativo</b>	<b>Descrição</b>
	Lei Orgânica Municipal.
Lei Municipal nº 1.389/2009	Institui o Conselho Municipal de Educação.
Decreto nº 1.774/2014	Institui comissões para elaboração do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Pombal: Prefeitura Municipal, 2014.
Portaria GAB/PMP nº 091/2014	Dispõe sobre a nomeação da Comissão Executiva Municipal, responsável em 1ª instância pela coordenação da elaboração do Plano Municipal de Educação – PME.
Portaria GAB/PMP nº 104/2014	Dispõe sobre a nomeação das comissões temáticas de elaboração do Plano Municipal de Educação – PME.
Lei nº 1.693/2015	Atualiza o CME e dá outras providências.
Lei nº. 1.673/2015	Dispõe sobre a criação e implementação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
Lei. nº 1.674/2015	Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Pombal/PB e dá outras providências.

Portaria GAB/PMP nº 115/2016	Dispõe sobre a criação do Fórum Municipal de Educação- FME.
Portaria SME nº 03/2016	Dispõe sobre a nomeação dos integrantes do Fórum Municipal de Educação-FME.
Portaria SME nº 04/2016	Dispõe sobre a nomeação da equipe técnica de suporte e apoio à Comissão Coordenadora para o monitoramento e avaliação do PME 2015-2025.
Decreto nº 2.331/2022	Dispositivo legal sobre provimento do cargo de diretor.
Portaria GAB/PMP nº 219/2017	Dispõe sobre a reestruturação da Comissão Coordenadora Executiva Municipal, responsável pelo monitoramento e avaliação do PME 2015-2025.
Portaria SME nº 01/2017	Nomeia membros para integrar ao Fórum Municipal de Educação-FME.
Portaria SME nº 01/2018	Nomeia, em substituição, os membros relacionados aos cargos de comissão, equipe técnica de suporte e apoio à Comissão Coordenadora para o monitoramento e avaliação do PME 2015-2025.
Portaria SME nº 02/2021	Nomeia a equipe técnica de apoio e suporte ao FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO para monitoramento de avaliação do PME.
Decreto nº 2.331/2022	A gestão democrática da rede pública municipal, regulamentando o capítulo V, Seção II da Lei Municipal nº 1.673/2015 e o Art. 2º, inciso VI, da Lei Municipal nº 1.674/2015, bem como disciplina a eleição com indicação da lista tríplice para a função de diretor(a) das escolas municipais e dá outras providências.
Decreto nº 2.416/2023	Dispõe sobre a regulamentação dos critérios e procedimentos para realização do processo seletivo para a função de diretor escolar na rede municipal.
Edital nº01/2023	Edital de processo seletivo para a função de

	diretor das unidades de ensino da rede municipal de Pombal-PB.
--	--

(Fonte: Elaboração da autora com base em Arquivos da Secretaria Municipal de Educação)

Outra questão que mereceu cuidado ao analisar os documentos educacionais foi considerar que, por muitas vezes, a teoria não reflete a prática, uma vez que há um movimento de desmobilização da comunidade para participar dos processos de construção da política.

Segundo Bowe e Ball (1992), a geração e implementação da política são momentos distintos. A despeito do discurso da descentralização, crescem as políticas centralizadoras de administração. A política educacional recente tem se caracterizado pela falta de consulta popular e anterior à elaboração da legislação. Políticos e burocratas estão cada vez mais distantes e desconectados dos destinatários, dos que “receberão” a política. O elemento de controle revela um forte desejo de excluir professores, servidores, sindicatos, os sujeitos que serão afetados pela política (Bowe e Ball, 1992 *apud* Shiroma *et al.*, 2005, p. 435).

Sendo assim, fez-se necessário esse olhar criterioso sobre o aspecto do conteúdo do discurso, considerando os sentidos e as condições no qual foi construído, ou seja, quais os projetos que se encontravam em disputa no momento.

Considerando essas contradições que permeiam da concepção à prática nas políticas educacionais, utilizamos outro instrumento de investigação que consideramos indispensável: a **entrevista no modelo semiestruturado**, pois, “Na medida em que há um clima de estímulo e de aceitação mútua, as informações fluirão de maneira notável e autêntica” (André, 1986, p.34). Esta autenticidade dos entrevistados nos permite enxergar o grau de distanciamento ou não entre o que está posto no texto da política e o que está sendo de fato implementado na prática, captando as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz. Assim,

“[...] na entrevista a relação que se cria é de interação, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Especialmente entrevistas não totalmente estruturadas, onde não há a imposição de uma ordem rígida de questões, o entrevistado discorre sobre o tema proposto com base nas informações que ele detém e que no fundo são a verdadeira razão da entrevista” (André, 1986, p. 34).

Portanto, a entrevista semiestruturada, “[...] se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (André, 1989, p. 34). Esta pesquisa possibilitou entrevistar 4 (quatro) representantes de categorias diversas da comunidade escolar, sendo: representante de pais,

representante de professor, representante de diretor escolar e representante do corpo técnico da secretaria de educação. Para escolha dos entrevistados, consideraram-se aspectos subjetivos como suas visões de mundo, as relações sociais construídas na escola e na comunidade a que ocupam, bem como, questões objetivas, como o tempo no cargo, experiência profissional e pertencer a colegiados.

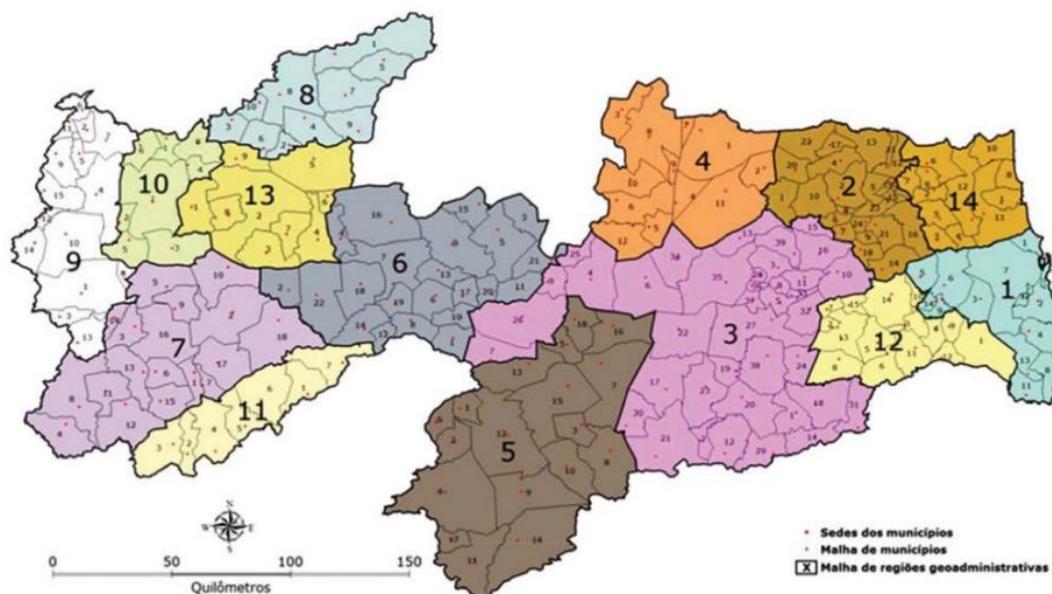
Por fim, a referida pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética vinculado ao Centro de Formação de Professores – Campus de Cajazeiras da Universidade Federal de Campina Grande, localizado na Rua Sérgio Moreira de Figueiredo, s/n Bloco: CA I, Térreo, sala: 03, Bairro: Casas Populares, município de Cajazeiras (PB), por meio do Parecer nº 6.829.442 em 16 de Março de 2024.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de maio e junho de 2024, seguindo o cuidado e o rigor ético que a pesquisa exige. Os representantes de pai, de diretor escolar e da secretaria municipal de educação, as entrevistas foram realizadas presencialmente, sendo gravadas por aparelho de celular. O representante de professor, a entrevista foi realizada online pelo *google meet*, igualmente gravadas por aparelho celular. As gravações das gravações de áudio foram realizadas pelo pesquisador e transcritas em seu no computador pessoal, tendo mantido a fidelidade máxima do que foi dito.

#### **1.4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO**

O estado da Paraíba é dividido por quatro mesorregiões, sendo: Sertão Paraibano, Borborema, Agreste Paraibano e Mata Paraibana, que congregam os municípios por regiões, conforme distribuição abaixo.

**Mapa 01- Divisão Municipal da Paraíba por Região Geoadministrativa**



(Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano da Paraíba, 2011)

**Quadro 02 – Distribuição por Região do Estado da Paraíba**

Região	Número de Municípios	Município SEDE
1ª	14	João Pessoa
2ª	24	Guarabira
3ª	39	Campina Grande
4ª	12	Cuité
5ª	18	Monteiro
6ª	22	Patos
7ª	18	Itaporanga
8ª	10	Catolé do Rocha
9ª	15	Cajazeiras
10ª	10	Sousa
11	7	Princesa Isabel
12	15	Itabaiana
13	7	Pombal
14	12	Mamanguape

(Fonte: IBGE, 2022)

O município a ser estudado pertence a 13ª Região geoadministrativa do estado da Paraíba, compreendendo uma região com (07) municípios (Quadro 1), sendo o município de Pombal o que possui maior índice populacional, contando com 32.473 mil habitantes, segundo o censo do IBGE (2022), configurando-se como de referência para os demais municípios que fazem a regional georreferenciada. Vejamos:

**Mapa 02- Divisão dos municípios da 13ª RGA**



(Fonte: IDEME (2011, p. 82).

Como se pode observar no mapa acima, Pombal é o município de maior abrangência territorial, com uma área de 894,098 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 36,32 hab/km<sup>2</sup>. Integra a mesorregião do Sertão Paraibano e a microrregião denominada Sousa, encontrando-se a 370,70 Km da Capital Paraibana. Limita-se com os municípios de São Domingos (8km), São José da Lagoa Tapada (43km), Coremas (32km), Cajazeirinhas (22,5km), São Bentinho (8km), Condado (27km), Paulista (27,5km), Lagoa (26km), Santa Cruz (40km) e São Francisco (37km), (IBGE 2022).

É a 4ª (quarta) cidade mais antiga da Paraíba, que cresceu e se desenvolveu às margens do Rio Piancó/Piranhas. Curiosamente, conforme informações extraídas no site oficial da Prefeitura Municipal, possui três datas comemorativas que remetem à sua origem, sendo: a data de sua Fundação, em 27 de julho de 1698; a data em que se torna Vila e em que há a sua Emancipação Política, em 04 de maio de 1772; e, finalmente, a elevação de Vila para Cidade, que ocorreu em 21 de julho de 1862.

Em 2024, comemorou 326 anos de Fundação, 253 anos de Vila e Emancipação Política e 165 anos de aniversário como Cidade. Essas datas também podem ser verificadas no Art. 1º da Lei Orgânica municipal, datada de 19 de setembro de 2002. Pombal possui um centro histórico tombado como patrimônio histórico do Brasil pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), tendo belezas arquitetônicas visíveis, cuja arquitetura remete ao Brasil colônia.

A economia é dominada pela agricultura, comércio interno, algumas fábricas de pequeno e médio porte e uma significativa dependência dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo informações do IBGE (2023),

Em 2021, o PIB per capita era de R\$ 14.177,59. Na comparação com outros municípios do Estado, ficava nas posições 35 de 223 entre os municípios do Estado e na 3.939 de 5.570 entre todos os municípios. Já o percentual de receitas externas em 2023 era de 90,11%, o que o colocava na posição 149 de 223 entre os municípios do Estado e na 1909 de 5570. Em 2023, o total de receitas realizadas foi de R\$ 145.716.329,91 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 139.368.788 (x1000). Isso deixa o município nas posições 18 e 19 de 223 entre os municípios do estado e na 1261 e 1252 de 5570 entre todos os municípios.

Sousa (2009) detalha mais sobre a produção econômica de Pombal, sendo

De origem agrária, com poucas indústrias de pequeno e médio porte – doces, manteiga, queijos, velas, artigos plásticos, detergentes, marcenarias, confecções, bolsas e outros, para o consumo regional. O comércio do centro urbano da cidade, no entanto, é alimentado com produtos vendidos através das franquias de marcas famosas de vestuários, calçados, acessórios e outros ligados à moda disseminada pela mídia, especialmente televisiva. A renda que alimenta as atividades comerciais de Pombal é proveniente dos produtores rurais, que variam entre agricultores grandes e pequenos, criadores de gado bovino, caprino e ovino, muitos dos quais utilizam técnicas de fertilização modernas. Há também funcionários públicos municipais, estaduais e federais, bancários, comerciantes e pequenos empresários industriais (Sousa, 2009, p. 49).

Em matéria de política educacional, conta com os três níveis de ensino: Federal, Estadual e Municipal. Possui um Campus da UFCG, com cursos correlacionados aos arranjos produtivos da localidade, como: agronomia, engenharia ambiental, engenharia de alimentos e engenharia civil.

A educação básica é ofertada pela rede estadual e pela rede municipal de ensino, sendo que pela rede estadual se ofertam matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos anos finais (EJA), enquanto que, na rede

municipal de ensino, ofertam a educação infantil (Creche e pré-escola), anos iniciais e finais do ensino fundamental e educação de jovens e adultos anos iniciais (EJA). Distribuídas as matrículas tanto na modalidade de educação em tempo parcial, quanto na educação em tempo integral, tendo esta última, uma quantidade considerável de matrículas, conforme Tabela 01.

**Tabela 01 – Matrículas Regulares em 2024**

POMBAL	Ensino Regular										EJA	
	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Médio		Presencial	
	Creche		Pré-Escola		Anos Iniciais		Anos Finais					
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	F	M
Estadual Urbana	0	0	0	0	0	0	220	0	864	139	215	154
Estadual Rural	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	8	0
Municipal Urbana	0	565	476	0	872	384	862	203	0	0	207	0
Municipal Rural	0	0	78	0	149	0	0	0	0	0	268	0
Estadual e Municipal	0	565	554	0	1.029	384	1.082	203	864	139	698	154

Legenda: P – parcial; I – integral; F – Fundamental; M – Médio

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- (INEP) (2023)

Observa-se que, apesar das ofertas de matrículas nos anos iniciais e finais se darem, concomitantemente, pelas redes estaduais e municipais, percebe-se, que o município absorve a maior parcela da demanda. Dentre a quantidade de alunos vinculados à rede municipal de ensino, 865 faz uso do transporte escolar, conforme dados coletados na SEDUC.

Tratando-se dos alunos com deficiência ou com algum transtorno de aprendizagem, esses são atendidos pelo serviço de Atendimento Educacional Especializado – AEE nas salas de recurso. A Tabela 2 demonstra o quantitativo de matrículas ofertadas em 2024 pelas redes Estadual e Municipal de ensino.

**Tabela 02 – Matrículas da Educação Especial em 2024**

POMBAL	Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)										EJA	
	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Médio		EJA Presencial	
	Creche		Pré-escola		Anos Iniciais		Anos Finais					
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	F	M
Estadual Urbana	0	0	0	0	0	0	23	0	95	29	9	6
Estadual Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Municipal Urbana	0	44	60	0	201	13	204	13	0	0	3	0

Municipal Rural	0	0	2	0	5	0	0	0	0	0	0	0
Estadual e Municipal	0	44	62	0	206	13	227	13	95	29	12	6

Legenda: P – parcial; I – integral; F – Fundamental; M – Médio

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- (INEP) (2023).

As Tabela 03 e 04, trazem os dados relacionados ao total de escolas por unidade da federação e por etapas de ensino, sendo 30 unidades educacionais apenas na rede municipal, com destaque para uma escola remanescente de quilombo localizada na comunidade rural São João I. Pombal ainda conserva fortes marcas da sua cultura através dos pontões e das comunidades quilombolas Dos Daniel e Rufinos, vejamos.

**Tabela 03 – Total de Escolas no município de Pombal/PB.**

<b>Escolas</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
Total	<b>44</b>	0	8	30	6
Urbana	<b>24</b>	0	6	12	6
Rural	<b>20</b>	0	2	18	0
Terra indígena	<b>0</b>	0	0	0	0
Remanescente de Quilombo Assentamento	<b>2</b>	0	1	1	0

(Fonte: INEP, 2024).

**Tabela 04 – Total de Escolas por Etapa de Ensino**

<b>Escolas</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
Creche	<b>8</b>	0	0	3	5
Pré-escola	<b>28</b>	0	0	23	5
Anos iniciais do Ensino Fundamental	<b>34</b>	0	3	26	5
Anos finais do Ensino Fundamental	<b>10</b>	0	5	3	2
Ensino médio	<b>5</b>	0	4	0	1
EJA	<b>18</b>	0	5	13	0

(Fonte: INEP, 2024).

Especificamente em relação a rede municipal de educação, campo empírico desta

pesquisa, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) superam a meta nacional sendo, 7 para os anos iniciais do ensino fundamental e 5,3 nos anos finais, conforme o IBGE (2023).

E, por último tratando-se do quadro funcional da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC), esta conta com um quantitativo de 731 profissionais dentre pertencentes ao quadro efetivo e prestadores de serviço. A Tabela 5 demonstra o quantitativo por categoria profissional.

**Tabela 5 – Quadro Funcional da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC)**

<b>Categoria Profissional</b>	<b>Quantitativo de Profissionais</b>
Auxiliar de Serviços Gerais	108
Guarda Municipal	46
Professor de creche	70
Supervisores	20
Cuidadores	156
Diretores e vice-diretores escolares	28
Diretor de divisão almoxarifado	01
Diretor de departamento de alimentação escolar	01
Diretor de divisão de arquivo e estatística	01
Diretor de divisão de informática	01
Agente administrativo	15
Nutricionista	4
Assistente social	03
Psicopedagogas	07
Psicóloga	04
Coordenador Pedagógico	02
Professores MAG I	137
Professores MAG II	66
Professor de LIBRAS	04
Professores de AEE	09
Professores PEJA	06
Inspetor de alunos	10
Orientador educacional	01
Instrutor de música	01
Motorista	29
Secretária municipal de educação	01
<b>Total de Profissionais</b>	<b>731</b>

Fonte: Arquivo da Secretaria Municipal de Educação (2024)

## **1.5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA PESQUISA**

A pesquisa mostra que estamos diante de um período delicado para a efetivação do princípio da gestão democrática do ensino, onde por meio deste princípio, analisou-se a vertente da democratização da gestão escolar. O cumprimento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente, o provimento de cargo de diretor escolar, e, por conseguinte, do Plano Municipal de Educação de Pombal (PB), está sendo afetado pela Lei do Novo Fundeb, que incluiu a política de gestão escolar no cerne das políticas de avaliação de desempenho e resultado, escamoteando o processo de escolha do diretor escolar e eliminando as intervenções democráticas dentro da escola que exigem a participação da comunidade escolar. Esse contexto da pesquisa aponta para algumas limitações.

A primeira, diz respeito à diversidade de contextos e relações que foram construídas ao longo da história que precisaram ser analisados, pois servem de base e iluminam a compreensão sobre os acontecimentos atuais. A segunda, refere-se à escassez de pesquisas que apontam e discorram sobre a nova conjuntura que se apresentou com a Lei do Novo Fundeb e que impactou diretamente na democratização da gestão escolar, trazendo dificuldades na construção da última parte do Capítulo II, não estando imune de lacunas.

A terceira e última limitação, diz respeito à escolha dos entrevistados, sendo quatro no total. Considerou-se o cargo ou função que representam em âmbito escolar – representante da secretaria municipal de educação, representante de direção escolar, representante de professor e representante de pai de aluno –, como capazes de iluminar caminhos para a efetivação de práticas interventivas para democratização da gestão escolar. Considerou-se ainda, suas visões de mundo, as relações sociais construídas na escola e na comunidade que ocupam, além da experiência profissional. Contudo, nem sempre foram capazes de iluminar as questões a serem investigadas. Por isso, o número, de certa forma limitado de entrevistados.

A possibilidade à cerca da pesquisa é contribuir com a ciência nos estudos concernentes a política educacional no Brasil, trilhando caminhos ainda pouco explorados como, as correlações entre o financiamento da educação e a democratização da gestão escolar, dando margens para investigações futuras.

## 1.6 CONFIGURAÇÃO GERAL DO TRABALHO

A presente pesquisa, ao analisar a democratização da gestão escolar do município de Pombal (PB), no que se refere ao provimento do cargo de diretor escolar, a partir do seu Plano Municipal de Educação (PME), pautou-se na análise bibliográfica, análise documental e pela percepção dos entrevistados sobre a temática, estruturando-se em três capítulos, além das Considerações Iniciais e as Considerações Finais.

Na primeira seção, o trabalho se estrutura na apresentação do escopo do projeto de estudo, contextualizando o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e os aspectos metodológicos, incluindo a caracterização do município onde a pesquisa se desenvolveu, limites e possibilidades, e por último, esta parte que se apresenta referente a Configuração Geral do Trabalho.

No capítulo I, Concepções de Planejamento de Políticas Públicas, abordamos a perspectiva do planejamento partindo da compreensão histórica do planejamento educacional no Brasil a partir das Constituições Federais e como essas trazem a ideia de planos nacionais de educação ao longo da história. Importou levantar neste texto, os modelos de planejamento das políticas públicas constantes na literatura e quais as vertentes de planejamento utilizadas pelos governos brasileiros reconhecendo os caminhos percorridos que apontam avanços e retrocessos no campo educacional, em especial, no Plano Nacional de Educação (2014-2024).

No capítulo II, Elementos Constitutivos da Gestão Democrática, realizaram-se as primeiras aproximações com a temática da Gestão Democrática enquanto princípio da política de educação asseverado pela CF/88. Discorreu-se pelos elementos que a constituem, escolhendo as categorias que mais se aproximam do problema de pesquisa sendo identificados como participação efetiva e provimento de diretor escolar. Direcionou-se a discussão em torno da democratização da gestão escolar, buscando compreender como ela se apresenta nas legislações vigentes sendo a Lei nº 13.004/2024 e a Lei nº 14.113/2020 e quais suas possíveis relações com o chão da escola.

Por fim, no capítulo III, A gestão democrática em um município do alto sertão da Paraíba, constitui-se o capítulo empírico da pesquisa, em que procurou compreender como se dá a democratização da gestão escolar, no município de Pombal/PB, percorrendo das legislações até a prática. Ouvindo os sujeitos que fazem parte da comunidade escolar analisando como compreendem o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação, a gestão democrática escolar, a participação dos sujeitos na gestão da escola, a

forma de provimento do cargo do diretor escolar em âmbito local e os impactos a partir do Plano Municipal de Educação e da complementação VAAR do novo Fundeb.

## **CAPÍTULO 1: CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.1 Apresentação**

Este capítulo busca compreender as concepções de planejamento de políticas públicas, refletindo sobre a ação de planejar, em uma perspectiva de intervenção do homem sobre a natureza, de forma que responda aos interesses daquele que planeja e, principalmente, da coletividade. Procurou-se investigar os tipos de planejamento e qual deles é o mais viável ao para as políticas educacionais, considerando a educação enquanto um direito social destinado a todos.

Nessa tessitura, buscou-se compreender o percurso do planejamento educacional no Brasil ao longo da história, tendo como ponto de partida a década de 30, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, sendo a primeira vez na história do Brasil em que houve um pensamento direcionado ao planejamento educacional. Trouxemos o arcabouço legal dos planos, a partir da Constituição Federal de 1934 até a Constituição Cidadã de 1988, mostrando como o Estado e a sociedade civil organizada se comportaram ao longo do tempo, buscando elementos para o entendimento da temática.

Demos ênfase em relação aos Planos Nacionais de Educação após a CF/88, considerando que ela trouxe mudanças importantes para o planejamento educacional, na esperança da construção de uma política de Estado e não de Governo. Sobre a efetivação de uma política de Estado, consideramos que ela está dentro dos limites da ordem, onde contextualizamos o período de 2002 a 2013, quando houve avanço nas políticas sociais destinadas as classes subalternas.

Por último, este capítulo analisou o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e sua inviabilidade pós-golpe de 2016, ocasionando a descontinuidade dos avanços provocados pelas reformas regressivas do governo Temer à completa ruptura no governo Bolsonaro.

### **1.2 A Arte de Planejar**

Planejar é uma ação impulsionada pelos problemas correlatos à realidade social que se diversificam e complexificam, em especial, nos países de capitalismo periférico e dependente, cuja economia está condicionada a extração da mais-valia, por meio da exploração e da

superexploração da força de trabalho. Neste contexto, há agudização das expressões da questão social, aprofundando as desigualdades entre as populações, o que requer do Estado respostas concretas para a sua minimização.

O planejamento possibilita aos sujeitos enxergar com clareza esses problemas afetos à sociedade e, a partir disso, refletir propostas de intervenção, onde o pensamento desloca da abstração para a concreticidade, “por isso, é considerado um antídoto da alienação, na medida que nos permite resgatar os processos sociais em sua totalidade, desmistificando as aparências e as contradições” (Mangini, 2023, p. 13).

A intervenção sobre a realidade desvelada a partir do planejamento, conforme Matus 1998 *apud* Mangini, 2023, p. 14, [...] “tem seu fluxo e não espera por nós”, portanto, requer de todos os sujeitos envolvidos um grande esforço para a execução e superação da realidade posta, considerando que tem seu curso e segue na contramão. Ademais, impõe tomada de decisões e forja ações a fim de atender às necessidades correlatas aos extratos da sociedade defendidos por aquele que planeja, “nesse sentido, o planejamento torna-se um recurso de trabalho e de produção de vida valioso” (Mangini, 2023, p.13).

E, assim como o trabalho, o planejamento é, por consequência, uma ação do homem sobre a natureza. Contudo, “o que é problema pra mim pode ser oportunidade para outro” (Matus, 1985, p. 4). Desse modo, no planejamento de políticas públicas, essa intervenção para transformação da natureza precisa atender aos interesses da coletividade, justificando-se através das relações sociais entre diferentes sujeitos, bem como da interrelação entre sociedade e Estado, pois “planeja aquele que governa” (Matus, 1985, p.2), e nesse processo coexistem condicionantes políticos, econômicos e sociais, assim como a presença de correlação de forças na disputa pela hegemonia.

Na luta pela democratização dos direitos sociais, em especial à educação, esse planejamento deve ser social, estratégico e crítico, refletindo sobre as potencialidades e sobre os limites, tanto do que está posto, quanto do que pode vir a ser ou não, tendo o presente como ponto de partida, tendo em vista que “tudo o que fazemos para explorar o futuro pelo prazo de um ano, cinco anos ou quinze anos não tem nenhuma importância se essas explorações não orientam a ação de hoje [...] o planejamento deve ser útil como cálculo que precede e preside a ação no dia-a-dia [...]” (Matus, 1985, p. 3).

Nessa concepção de planejamento não nos serve a ideia de que os sujeitos sociais detentores do poder de planejar também exerçam o poder de controlar o futuro, de executar o que é planejado sem considerar as intercorrências, numa postura autoritária do ser. Esse pensamento representa o planejamento tradicional, que

[...] está vinculado a uma concepção funcionalista-positivista da realidade. Nessa concepção, os fenômenos da realidade se regem por determinadas leis/regularidades. Há uma ideia de controle do objeto do planejamento por parte de um sujeito (planejador) que se separa e se distingue dos fenômenos sobre os quais o planejamento vai incidir (Margini, 2023, p. 23).

Contrários a esse pensamento, existem outros tipos de planejamento que representam o que buscamos, sendo o planejamento estratégico e o planejamento participativo. Estes dois tipos de planejamentos [...] “possuem pontos de contato, sendo que a diferença entre eles reside no enfoque da abordagem e no adensamento metodológico” (Margini, 2023, p. 23). O planejamento estratégico parte da análise situacional interrelacionando o aspecto político ao aspecto técnico, levando em conta a realidade em constante movimento e se adequando às mudanças no percurso. Assim sendo,

[...] redefine e identifica, em grande medida, “direção” com “planejamento”; não faz uma separação rígida entre ambos. Isto, de maneira alguma, permite desconhecer a enorme importância das equipes especializadas que não se envolvem diretamente com a prática da ação e apoiam a “direção” política no cálculo do plano, articulando a simulação do futuro em diferentes prazos, com a retroalimentação que surge do aprendizado com acertos e erros do passado. Porém, esta tarefa técnica, que deve ser realizada com sentido político, representa apenas um apoio logístico à tomada de decisões, responsabilidade indelegável de quem governa, de quem conduz (Matus, 1985, p. 1).

Carlos Matus faz analogia ao planejamento estratégico como a um jogo social, cuja sociedade é constituída de diversos sujeitos sociais que representam classes sociais e frações de classes distintas, cada qual com os seus projetos, que são antagônicos, disputando a hegemonia não como numa guerra em que se utiliza a força física, mas como uma guerra dialógica em busca de consensos.

Diferentemente do planejamento tradicional, em que prevalece o autoritarismo, no planejamento estratégico incide a importância do dissenso e das pressões emanadas pelos movimentos sociais que representam a classe trabalhadora e as massas populares, a fim de efetivar políticas públicas que atendam suas aspirações, visando uma maior justiça social. Por isso, a dimensão política é tão importante, porque “nessa modalidade, o planejamento é uma construção social e humana que se orienta por uma perspectiva crítica e de totalidade dos processos sociais” (Margini, 2023, p. 25).

Conforme supramencionado, o planejamento estratégico e o planejamento participativo possuem pontos que se interrelacionam e é justamente no quesito participação,

pois a ausência desta reflete não a justiça, mas a injustiça social. Trouxemos, então, no Capítulo II, reflexões acerca da participação efetiva da sociedade nas políticas, e acreditamos ser viável trazê-la novamente, pois coaduna com a discussão de planejamento participativo. Afinal, o que é participação?

Participação é a partilha do poder, o poder compartilhado, é a ação ou o efeito de participar, é poder de escolha, poder de decidir nos processos políticos, é a condição *sine qua non* para a manutenção do estado democrático de direito, pautada em uma visão progressista de transformação da realidade social, em que os sujeitos sociais necessariamente devem estar inseridos nos espaços, principalmente de tomada de decisão.

Nessa tessitura, para Gandim (2005) *apud* Margini, 2023, p.26, existem três níveis de participação, em que

O primeiro nível seria o da colaboração, que e quando a participação se reduz ao repasse de informação e a atribuição de legitimidade a determinadas decisões tomadas de antemão. É um nível meramente consultivo, em que a participação da população se reduz a ter ciência dos acontecimentos. O segundo nível é chamado de decisão. É o momento que se passa a opinar sobre determinadas questões, mas ainda de maneira superficial e secundária. É o caso das decisões sobre questões administrativas e operacionais mais básicas. O terceiro nível é considerado de autêntica participação, isto é, uma construção conjunta em todas as etapas do processo decisório: deliberação, decisão propriamente dita e ação.

O desafio à autêntica participação é deslocar o poder político do planejamento das políticas públicas aos outros sujeitos interessados, pois estes se encontram concentrados no Estado, sendo este planejador nato e um dos detentores dessa tarefa. Essa concentração de poder caracteriza-se como uma das expressões da questão social, tendo em vista que o Estado, inserido em um sistema de produção capitalista, para assegurar a ordem vigente e a sua hegemonia, usa de artifícios para impedir a socialização do poder político à classe trabalhadora e às massas populares, isto é, assim como há desigualdade na distribuição da renda do que é socialmente produzido, também há desigualdade na distribuição do poder político, impedindo e/ou dificultando a democratização da gestão das políticas sociais, visto que,

Na cultura política brasileira, o desafio é ainda maior, pois trata-se de uma sociedade de capitalismo periférico e dependente, com pouca margem de decisão e autonomia no âmbito do capitalismo global. Ao capitalismo dependente, acrescenta-se os longos anos de governos ditatoriais cujo traço autoritário e uma herança que ainda persiste em

nossa história. Outros elementos de nossa cultura política são o clientelismo e o paternalismo da formação sócio-histórica brasileira que jogam papel interveniente sobre os processos participativos (Margini, 2023, p. 27).

No caso das políticas públicas, particularmente a política de educação, é imprescindível o fomento de processos participativos na construção de sua agenda, sendo o planejamento **participativo** o que mais se aproxima de uma experiência democratizante, que atende aos anseios dos sujeitos sociais que aspiram uma educação pública, universal, laica e de qualidade.

### **1.3 Compreensão histórica do planejamento educacional no Brasil a partir dos planos nacionais de educação**

Passados mais de 400 anos da chegada dos jesuítas no Brasil, mais precisamente na década de 1920, quando se inicia o processo de industrialização no país, foi que o problema da educação pública veio a ser visto como ordem do dia. De carácter elitista, a educação ainda não havia se transformado em pauta nacional, até que o I governo Vargas se viu obrigado a prover estratégias que fossem de encontro aos imperativos da economia, que passava por transformações estruturais, além de crises sociais e políticas, pois, até então, “as questões educacionais estiveram circunscritas à formação dos filhos das famílias abastadas e ao recrutamento de funcionários nas administrações colonial e imperial” (Azanha, 1993 p.70). Daí a necessidade de vislumbrar uma educação que atendesse aos interesses dessa nova realidade, uma educação popular.

Tomaram consciência de que a educação seria a “salvação nacional” (Azanha, 1993, p. 71), a partir do momento em que a enxergaram enquanto problema inerente à sociedade brasileira, “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação” (Brasil, 1984, p. 407). Na década de 30, nasce, então, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, sendo “redigido em atenção ao pedido de Vargas, na IV Conferência Nacional de Educação (1931)” (Libâneo, Oliveira, Toschi, 2012, p. 177), por aqueles intelectuais que entrariam para a história como os pioneiros a pensar estratégias que fossem de encontro à implantação de uma nova educação no país, totalmente pública, laica e comum para todos.

O manifesto foi a primeira tentativa de se estabelecer um planejamento educacional no país, levando em conta a conjuntura da época permeada por crises econômicas, políticas e

sociais, sendo, portanto, “um documento político cujo objetivo era provocar sentimentos e atitudes e mobilizar para ação” (Azanha, 1993, p. 72). Os pioneiros da educação nova, preocupados e indignados, denunciaram a forma com que o Estado vinha tratando a política educacional no Brasil. Não consideravam os múltiplos fatores que implicam o cálculo do planejar, dentre eles o fator econômico, que sempre implicou na não continuidade do que se era proposto.

[...] Se verifica que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, a altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado (Brasil, 1984, p. 407).

Nessa perspectiva, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova sacode o país e os seus governantes, cumprindo o seu papel há época e introduzindo um pensamento moderno de planejamento com natureza científica, política e social, atrelado ao critério econômico e, ao mesmo tempo, chama os educadores para fazerem parte da luta de renovação educacional do país.

O feito de grande impacto social e político influenciou a Constituição Federal de 1934, “na medida em que esta estabeleceu como competência de a União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional” (Saviani 2016; Dourado 2016).

A partir desse momento histórico, insere-se nas legislações brasileiras, conforme Quadro 04, da Constituição Federal de 1934 à Constituição Federal de 1988, a ideia de planificação da política de educação.

“Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A ideia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada” (Brasil, 2001).

Vejamos:

### **Quadro 03 – Arcabouço legal do PNE ao longo da história**

<b>Constituição Federal</b>	<b>do</b>	<b>Competência sob o PNE</b>	<b>Responsabilidade</b>	<b>pela</b>
-----------------------------	-----------	------------------------------	-------------------------	-------------

Brasil		Elaboração do PNE
Constituição Federal de 1934 (Segunda República)	Artigo 150, alínea a:  Compete à União, fixar o plano nacional de educação	Artigo 152 - Compete precipuamente ao <b>Conselho Nacional de Educação</b> sua elaboração.
Constituição Federal de 1937 (Estado Novo)	Artigo 15, alínea IX; Artigo 16, alínea XXIV.  Compete privativamente à União legislar e traçar diretrizes da educação nacional.	<b>Não</b> traz explicitamente de quem é a responsabilidade pela elaboração do plano.
Constituição Federal de 1946 (República de 46)  Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional de 1961	Artigo 5º, inciso, XV, alínea d.  - Compete à União, legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.	A CF/46 não traz explicitamente de quem é a responsabilidade pela elaboração do plano.  Posteriormente, a LDB/61, defini que é de responsabilidade do Conselho Federal de Educação (CFE).  Artigo 92, parágrafo 2º: O <b>Conselho Federal de Educação</b> elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.
Constituição Federal de 1967 (Regime Militar)  Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional de 1971	Artigo 8º, inciso XIV - Compete à União, estabelecer planos nacionais de educação e de saúde.	Conselho Federal de Educação, conforme LDB/61 em vigência.  Artigo 53: O <b>governo Federal</b> estabelecerá e executará planos nacionais de educação.  <i>Parágrafo único.</i> O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo [...].
Constituição Federal 1988 (Nova República)	Artigo 22, inciso XXIV: Compete, privativamente, à União, legislar sobre diretrizes e base da educação nacional.	Artigo 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em <b>regime de colaboração</b> [...].
Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional de 1996		Artigo 9º, inciso I: A união incumbir-se-á elaborar o Plano Nacional de Educação em <b>regime de colaboração entre os entes federados</b> .

Fonte: Elaboração própria

Observando o Quadro, discordamos da citação supracitada, pois não apenas a CF/37 não incorpora a ideia de Plano Nacional de Educação, como também a CF/46. Ambas apontam à União a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Posto isso, entende-se que a construção de diretrizes para o traçado de uma política pública pode ser considerada um planejamento, um plano ou, ainda, um guia.

A “sutileza” no texto jurídico e o advento do Estado Novo provocaram o enfraquecimento da influência dos escolanovistas, embora tenham conseguido elaborar um Plano Nacional de Educação por meio do Conselho Nacional de Educação, em 1937.

O Estado Novo, de 1937 a 1945, caracterizou-se como um governo ditatorial, centralizador e autoritário, inspirado pelo fascismo italiano, reverberando suas práticas na política educacional. Construído em uma perspectiva tradicional, o plano não logrou êxito, não atendia aos preceitos aspirados pelo movimento de renovação educacional, tendo sido elaborado

Sob a orientação do Ministro Gustavo Capanema [...]. Esse “Plano de Educação Nacional” (1949, p. 210-320) era, na verdade, um minucioso texto com 504 artigos que se autodenominava, no artigo 1º, “código da educação nacional”, o qual, entretanto, acabou sendo deixado de lado em razão do advento do Estado Novo naquele mesmo ano de 1937. [...] se afastava da ideia dos pioneiros, que prevalecia, também, na Associação Brasileira de Educação, aproximando-se da orientação que irá predominar durante o Estado Novo (Saviani, 2016, p. 188).

Sob a vigência da CF/46, quando houve a derrubada do Estado Novo e aconteceu a renovação dos valores democráticos, em 1961, aprovou-se a primeira Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, retomando, de forma explícita, a imposição para a elaboração de um PNE pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A LDB/61 trouxe sistematização ao planejamento da educação brasileira, apontando a origem dos recursos federais destinados à educação e sua aplicação<sup>5</sup>, “nesse caso o conceito de “plano” já assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recurso financeiros” (Saviani, 2016, p. 190). Apesar da sistematização trazida pela LDB/61 e outro PNE ter sido elaborada em 1962, essa “era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (Brasil, 2001), e não se constituiu como lei. Esses dois planos não trouxeram mudanças estruturais na política educacional brasileira, não tendo resultado positivo em suas implementações, e isto se deve, em parte, a forma com que foram planejados e principalmente a vontade política do Estado.

Mesmo os planos não cumprindo os objetivos propostos, podemos afirmar que, a partir do Manifesto dos Pioneiros, há a introdução da “[...] racionalidade científica no campo da

---

<sup>5</sup> Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação [...].

educação em consonância com o ideário escolanovista” (Saviani, 2016, p. 187), fato que impulsionou a presença de uma parcela de intelectuais que constituíam o CNE para a elaboração dos planos. O CNE havia sido criado já no governo de Getúlio Vargas, em 1931, por meio do Decreto nº 19.850/31, que trazia, em sua formação, conforme Artigo 3º, “nomes eminentes do magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assuntos pedagógicos” (Brasil, 1931).

Todavia, com o advento do golpe militar em 1964, houve, mais uma vez, o silenciamento da fala e do dissenso, e, em consequência, o movimento em torno da elaboração do PNE foi silenciado. Portanto, “[...] manteve-se o objetivo da modernização, mas se desejava atingi-la fazendo assepsia das pressões e dos conflitos sociais; o plano foi pensado, então, como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação” (Saviani, 2016, p.205), e nesse período “a LDB vai sendo desarticulada e a hegemonia do pensamento tecnocrático passa a ser afirmada, inclusive no planejamento educacional” (Dourado, 2016, p. 14).

Naquele momento, a expansão do capitalismo monopolista com significativas transformações societárias eram vivenciadas, erguendo uma sociabilidade sob a autoridade do capital, agudizando as expressões da questão social, com desdobramento na vida do trabalhador docente, manifestada, dentre outras coisas, na precarização do trabalho.

Mais tarde, sob a vigência da Constituição Federal de 1967, é promulgado o Decreto nº 60.610 de 24 de abril de 1967, que “dispõe sobre a elaboração dos documentos básicos para fixação dos Planos Nacionais de Educação e Cultura”. Este decreto, em seu Artigo 2º<sup>6</sup>, transferiu a responsabilidade de elaboração do PNE do CNE para Grupos de Trabalho a serem constituídos pela Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura, deixando a cargo do CNE apenas as funções de apreciar, revisar e aprovar. Posteriormente, a LDBEN aprovada em 1971 determinou, no parágrafo único do Artigo 53<sup>7</sup>, que o planejamento da educação ocorresse de forma setorial, fragmentando a política, submetendo-a às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo.

Não obstante a isso, a participação dos intelectuais no traçado da política educacional brasileira, através do CNE, foi sendo esvaziada, resumindo-se, conforme Artigo 2º, § 1, inciso

---

<sup>6</sup> Art. 2º Ficam constituídos, na Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura, sob a presidência do titular da referida Secretaria, Grupos de Trabalho, incumbidos de estudar e oferecer sugestões aos documentos básicos do Plano Nacional de Educação e do Plano Nacional de Cultura plurianuais de que trata o artigo anterior, a fim de serem submetidos à apreciação, revisão e aprovação, em sessão conjunta dos Conselhos Federais de Educação e Cultura, sob a Presidência do Ministério de Estado, e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

<sup>7</sup> Artigo 53, Parágrafo único: O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral.

4, do Decreto 60.610/67, a “Um Representante do Conselho Federal de Educação”, que integraria o Grupo de Trabalho responsável pelos “estudos e formulação de sugestões do documento básico do Plano Nacional de Educação” (Brasil, 1967), prevalecendo o olhar técnico, valorizando, em particular, os aspectos econômicos em nome do “desenvolvimento” do país.

Os planos educacionais do regime militar até 1974, afastando-se, no setor Educacional, da opção político-social de abrir o sistema educacional ao maior número possível de educandos, determinada pela Lei de Diretrizes e Bases e adotada no documento do Conselho Federal de Educação e no Plano Trienal, assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a Educação no processo de desenvolvimento. Em todos estes planos os setores sociais, inclusive o da educação, são considerados em termos de suas consequências econômicas (Horta, 1997, p. 169).

Na década de 80, o Brasil entrou no que a literatura chama de “processo de redemocratização”. Nesse período, os movimentos sociais contribuíram significativamente, lutando pelo fim da ditadura e em defesa de um novo país e de novos paradigmas para a educação nacional, buscando a sua universalidade e despertando, nos trabalhadores, a consciência de classe.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) reflete um novo cenário de correlação de forças e é marcado pela redução gradativa da influência dos tecnocratas nos planos setoriais da educação. Há um processo de mobilização social e de luta em prol de direitos sociais, tais como educação e saúde (Dourado, 2016, p.16).

A participação efetiva dos movimentos sociais no campo educacional se deu fortemente com as Conferências Brasileiras de Educação – CBEs, num total de 6 (seis), “[...] sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 198 – Belo Horizonte; III CBE, 198 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília; e VI CBE, 1991 – São Paulo” (BRASIL, 2010 p. 5), que se transformaram em

[...] espaços importantes de debate entre os sujeitos políticos coletivos comprometidos com a superação do caráter autoritário e seletivo das políticas educacionais da ditadura e com a pressão pela participação ampliada dos profissionais da educação na formulação de um projeto nacional de educação capaz de expressar os interesses da maioria (Braga, 2020, p. 135).

Da CBE IV resulta a “Carta de Goiana”, documento que denunciou “a incapacidade do sistema político de assegurar a concretização de diretrizes educacionais voltadas para o

atendimento dos interesses majoritários da população brasileira” (Carta de Goiana, 1988, p. 1241) e deu concretude no que posteriormente viria a ser o Capítulo III, Seção I da Constituição Federal de 1988, relacionado ao direito à educação, o que oportunizou novos direcionamentos à política educacional, favorecendo um olhar sistemático para elaboração do Plano Nacional de Educação.

Essa forte organização da sociedade brasileira, aliada a capacidade em conectar diversos sujeitos em prol do movimento de luta em defesa da educação pública, laica e de qualidade, [...] “abriu caminho para outro patamar de organização, mais compatível com os desafios postos para a educação naquele momento” (Braga, 2020, p. 207), resultando na criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), e, mais tarde, Fórum Nacional de Educação (FNE), aquele “cuja iniciativa partiu da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) em articulação com as entidades organizadoras das CBEs (ANDE, ANDPE e CEDES)” (Braga, 2020, p. 207).

O então FNDEP, formado por 15<sup>8</sup> entidades, teve um importante papel na participação da Constituinte, contribuindo na fundamentação para a construção do seu Capítulo III, assim como na tramitação da LDN/96. Este capítulo<sup>9</sup> traz, de forma concreta, a ideia de Plano Nacional de Educação, atribuindo, pela primeira vez na história, força de lei. Sendo assim, “após o silêncio da ditadura a respeito de um Plano Nacional de Educação que fosse específico, a Constituição Federal da República, em 1988, devolve à educação a coerência devida a esse direito, agora mais protegido, entre metas e financiamento” (Cury, 2015, p. 402).

Agora, estabelecido por lei e

Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade (Brasil, 2001).

---

<sup>8</sup> Entidades do Fórum: Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf), Confederação de Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Confederação Geral de Trabalhadores (CGT), Central Única de Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE) (Araújo, Fonseca e Vasconcelos, 2019, p. 2015).

<sup>9</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...].

Cabe-nos, agora, averiguar como se deram os processos de planejamento dos PNEs, a partir da CF/88, e quais os tensionamentos para a sua construção e implementação, averiguando quem esteve presente nos processos decisórios, das deliberações às ações propriamente ditas.

#### **1.4 Planos nacionais de educação da nova república: o que muda? O que permanece?**

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe, no âmbito legal, mudanças interessantes ao planejamento educacional brasileiro. É a lei que estabelecerá o PNE, sendo, agora, autônomo em relação à LDBEN/96. Estabelece o tempo de vigência, sendo decenal, e menciona que será instituído em regime de colaboração com os demais entes federados, visando uma melhor e mais eficaz organicidade e articulação do Sistema Nacional de Educação, cuja promessa é instituir, a partir do plano, uma política de Estado, e não de Governo. Essas características refletem mudanças significativas se considerarmos as frustrações passadas e a descontinuidade da formulação da política educacional no país.

Os planos que sucederam o de 1962 revelaram-se mais tentativas frustradas do que planos efetivos de educação, uma vez que as coordenadas de ação do setor eram obstaculizadas pela falta de integração entre os diferentes ministérios, especialmente em razão do fato de a educação nunca ter sido prioridade governamental, a não ser nos discursos, e da descontinuidade administrativa que tem caracterizado os sucessivos governos (Libâneo, Oliveira, Toschi, 2012, p. 178).

A CF/88, apelidada de “Constituição Cidadã”, acende na população a esperança de tempos melhores, já que, em termos de direitos sociais, conta com um potente arcabouço legal. Outrossim, o direito à educação é garantido dentre esses direitos sociais, sendo referendado no Capítulo III<sup>10</sup>. O Art. 214, que manifesta o que se deseja para a educação em termos de um plano que atravesse governos e que todos tenham a sua parcela de responsabilidade na condução da: “II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País”. E, mais tarde, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, acrescenta o inciso do financiamento, tão importante quanto, sendo o “VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

---

<sup>10</sup> Ver CF/88.

A LDBEN/96 reforça, em seu Art. 9º, onde destacamos os incisos I e III, o *modus operandi* do que incumbi à União sobre a elaboração do PNE. Esse deverá ser em regime de colaboração com os entes federados, garantindo a participação de todos na sua construção e condução, na responsabilidade de lhes prestar assistência técnica e financeira, a fim de que se garanta a viabilidade dos seus respectivos sistemas de ensino. Nessa perspectiva, a CF/88 e LDBEN/96 estão juntas, objetivando a construção de um PNE que introduza “a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos para realizar o valor social da educação” (Saviani, 2016, p. 205).

O que a classe trabalhadora e os movimentos sociais organizados não contavam era que a CF/88 construída e aprovada no momento histórico de abertura democrática do país atravessaria imediatamente após a sua entrada em vigor pela sociedade do mercado. Nessa tessitura, Florestan (1986, p.19) afirma que esse período “não era uma vitória da democracia, era uma nova derrota do republicanismo e um conchavo descarado, o qual escorava a “transição lenta, gradual e segura” que foi arquitetada pelos militares [...]”. Ademais, a Nova República não trouxe uma ruptura com o passado, “não combateu de frente a ditadura. Contornou-a e prolongou-a. Nasceu do seu ventre e foi batizada em sua pia batismal” (Florestan, 1986, p.20), mantendo o *status quo* de dominação, mas com uma nova roupagem assumida por meio da racionalidade neoliberal.

E o que isso representaria aos direitos sociais? É aí que se concretiza a contradição. Como se pensar na implementação de direitos sociais, ou seja, em um Estado social, quando o Estado liberal se levanta? A partir da 1990, o país vivenciou a realidade do neoliberalismo, que se ergueu a partir da negação dos direitos sociais e, conseqüentemente, do Estado Democrático.

Assim, mal se insere na racionalidade social e já é transportado novamente para racionalidade economicista. Um Estado mínimo “É o Estado de classe, hegemônico pelas elites do setor financeiro, neste período particular do capitalismo, e que se torna mínimo apenas para as políticas sociais” (Peroni, 2003, p. 50), portanto, “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais” (Peroni, 2003, p. 51). Numa narrativa, cuja base do roteiro se fundamenta na “crise”, quem paga a conta é a classe trabalhadora.

Nessa conjuntura, Fernando Collor de Melo assumiu a presidência em 1989, sendo o primeiro presidente eleito pelo povo após o regime ditatorial. Economista, foi idealizado pelas classes dominantes como um “salvador da pátria”, e em nome da crise inicia seu projeto de governo nos moldes neoliberais, com abertura do mercado para o capital financeiro internacional, uma vez que “o processo de dilapidação do Estado brasileiro que prosseguiu no

governo Sarney criou o clima propício à ideologia neoliberal em um país cuja social-democracia ou Estado de Bem-Estar havia falhado” (Medeiros, 2024, p. 6).

Introduzindo o paradigma do neoliberalismo no Brasil, aniquilou-se a política internalizada na CF/88, até então construída pelas classes populares e os movimentos sociais organizados, e se revelou “despreparado para costurar forças tão disparatadas, além de invadir santuários da corrupção instalada na trama dos negócios entre sistema privado de empresas, sistema estatal produtivo e o Estado “condottiere” que se dessangrava” (Oliveira, 1999, p. 66).

O projeto neoliberal se consolida sobre a égide do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando este, por sua vez, lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, curvando-se à tendência mundial. Na interpretação desse documento, Medeiros (2023) faz sua reflexão com base no seguinte trecho:

“[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função e promotor e regulador desse desenvolvimento (Plano..., 1995, p.17).

Essa redefinição do papel do Estado trouxe fortes consequências, provocando retrocessos nas políticas públicas em virtude do fortalecimento deste novo modelo de gestão, com graves rebatimentos para os trabalhadores, tendo em vista, a precarização das condições de trabalho, a financeirização do capital com impactos na monetização dos direitos sociais/políticas públicas, privatizações, entre outras regressões, como também intensificou as desigualdades sociais, acirrando as expressões da questão social, sendo, o Estado, rendido às necessidades e determinações do grande capital.

A crise interna do Estado colocou os holofotes sobre a despesa pública e converteu as despesas sociais públicas no bode expiatório da falência do Estado “condottiere”, quando na verdade isto se deveu à dívida interna pública e a serviço da dívida externa da simultaneidade das duas crises, com a incapacidade clássica das burguesias em abrirem-se para a política, que significa dizer que a resolução de seus impasses não conseguia ser arbitrada, abriu o passa para que a solução burguesa viesse, uma vez mais, de fora para dentro, agora na forma de globalização (Oliveira, 1999, p. 67).

Sendo assim, compreende-se que a pretensão da reforma do Estado já vinha sendo projetada em função das consequências do regime ditatorial, numa situação de prorrogação da crise da burguesia hegemônica do país, bem como a recente institucionalização democrática e

a necessidade de criar novos espaços produtivos para a inserção do Brasil ao novo cenário econômico mundial.

A política educacional deu “início a discussão internacional sobre um plano decenal para os nove países mais populosos do Terceiro Mundo”, dentre os quais o Brasil, “[...] o Plano Decenal de Educação para Todos foi editado em 1993 e não saiu do papel sendo abandonado com a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995”. (Libâneo; Oliveira; Toschi; 2012, p. 179). Essa discussão internacional para elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, “decorreu da reunião realizada pela UNESCO em Jomtien, Tailândia, em 1993, e corresponde a compromissos internacionais firmados pelo Brasil” (Brasil, 1997, p 14).

Embora o Plano não tenha saído do papel, ele representa um marco importante, pois se constitui na materialização do ingresso do capital internacional no financiamento da educação brasileira por meio do Banco Mundial e sua influência ideológica na política, cuja importância dada pelo MEC é tamanha que pode ser evidenciada nos documentos orientativos elaborados pelo INEP para subsidiar e orientar os entes federados na elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação pós LDBEN/96. O “PNE deverá **atualizar e convalidar** os compromissos assumidos pelo Brasil nas conferências internacionais promovidas pela UNESCO, especialmente com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (Brasil, 1997, p.7, grifo nosso), percebe-se então que: “a reforma e a gestão pública brasileira foram um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington, Bird e Banco Mundial (BID)” (Freitas; Souza; Silva; 2014, p. 4).

Ainda que o Plano Decenal de Educação para Todos tenha se constituído em um documento fragmentado e que não contemplava a política de educação em todos os níveis – considerava apenas a educação infantil e o ensino fundamental – foi o norteador principal para a elaboração do PNE (2001-2010), como uma espécie de continuidade deste, “com projeto de reformar toda a educação brasileira, este governo, cujo término se deu em 2002, apresentou seu Plano Nacional de Educação como continuidade do Plano Decenal de 1993” (Libâneo, Oliveira, Toschi, 2012, p. 179). A série de documentos orientativos enviados pelo MEC aos Estados e municípios para elaboração dos seus Planos de Educação continham “os dados do Censo Escolar/ 96 que lhes são pertinentes, assim como subsídios do Plano Decenal de Educação para Todos” (Brasil, 1997), sendo enfáticos no que se refere a atender as “Recomendações e Acordos assumidos no âmbito internacional” (Brasil, 1997, p. 23).

No que pese ao investimento na política educacional para esse período, o Plano Decenal de Educação para Todos se utiliza dos termos, como eficiência e equalização ao financiamento, para justificar o mínimo de investimento e a transferência de responsabilidade da união ao setor privado e à sociedade civil organizada, evidenciando o *modus operandi* neoliberal, “no mínimo, recuperar os níveis de investimentos públicos alcançados ao final dos anos oitenta, ou seja, de cerca de 4,3% do Produto Interno Bruto, elevando-o no correr da década a um patamar de 5,5%” (Brasil, 1997, p. 34).

Lembrando que esse percentual subiu para 6,5% no PNE (2001-2010), o que representa, ainda, um “indicador claro de que com essa proposta de “Plano” o *status quo* deficitário da educação brasileira não será significativamente alterado” (Saviani, 2016, p. 199). A proposta de plano da sociedade civil previa um percentual de 10%, e o Plano Decenal de Educação para Todos também deixa claro de onde viriam os recursos, evidenciando que, além da União, contaria com recursos do Banco Mundial (BIRD) e, especialmente, do setor privado, repassando a conta para a sociedade civil e ONGs.

Além disso, deve-se conduzir uma adequada política de captação de recursos externos, permitindo realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam que ser postergados. Será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientelas mais pobres (Brasil, 1997, p. 34).

Para a região Nordeste, foi pensado o Projeto Nordeste de Educação, cujo objetivo era:

[...] melhorar a qualidade da educação fundamental, com ênfase no segmento da 1ª à 4ª série, aumentando as taxas de aprovação e o nível de aprendizagem dos alunos, tornando mais eficiente a gestão educacional e o suprimento de materiais de ensino-aprendizagem e recuperando infraestruturas escolares (Brasil, 1997, p. 36)

Esse projeto contou com um montante de “US\$ 418,6 milhões do Banco Mundial [...]” (Brasil, 1997, p. 36). Contudo, sabemos que o escopo dessa pesquisa não abrange com profundidade o financiamento da educação, sendo oportuno refletir sobre essas questões em que o paradigma do financiamento da educação pelo capital externo e suas recomendações mudam profundamente a história do Brasil e da educação e impactam em todos os campos relacionados à política e à sociabilidade humana, pois, no que se refere à construção da agenda pública, as propostas não nascem atendendo aos anseios da classe trabalhadora, mas

[...] as estratégias e prioridades do BIRD são estabelecidas em função do que é oficialmente definido como objetivo geral de suas políticas, qual seja: a promoção da *equalização* social por meio da promoção da igualdade de oportunidade nos diferentes níveis e setores socioeducacionais (Souza, 2010, p. 92).

Qualificar os trabalhadores investindo o mínimo, em especial, da educação básica para formar a mão de obra em busca de aumentar o nível de desenvolvimento econômico do país, “isso porque, conforme a ótica dos Bancos multilaterais, o nível de desenvolvimento sócio-econômico de determinado país está diretamente relacionado ao nível de desenvolvimento intelectual e humano de seus trabalhadores” (idem, 2010). Para o BIRD, “os investimentos no setor educacional já se encontram em índices satisfatórios ou suficientes, não sendo mais preciso aumentá-los, mas, ao contrário, concentrá-los nos níveis inferiores, não nos superiores, como vem ocorrendo atualmente em diferentes países [...]” (idem, 2010), e é assim que entra a questão da equalização e eficiência do investimento, no sentido de corrigir as “distorções”, os “desequilíbrios” na gestão dos recursos pelo setor público.

Nessa perspectiva do discurso da equalização social, evidenciou-se, na prática, a equalização econômica. Desse modo, o primeiro PNE pós CF/88 e LDBEN/96, aprovado por meio da Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, apesar de ter sido construído atendendo aos preceitos de participação, “[...] faz-se referência ao que o MEC considera interlocutores privilegiados, com destaque para o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)” (Saviani, 2016, p.193), não teve a efetividade esperada, “[...] não foi considerado base fundamental para o planejamento educacional” (Dourado, 2011, p.39), não houve a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e o investimento efetivo da União, pelo contrário, a colaboração deveria se dar muito mais pelo setor privado e não governamental, conforme já evidenciado.

Em suma, considerando o empenho em reorganizar a educação sob à égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, do mesmo modo que o Plano Decenal de Educação para Todos com o qual se declara em continuidade, mas talvez de forma ainda mais acentuada, a proposta de Plano do MEC revela-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira da educação (Saviani, 2016, p.204).

Destarte, o recorte temporal da história do Brasil de 1994 a 2001, sob o governo de FHC, à maneira neoliberal, não progrediu do ponto de vista dos direitos sociais rumo a uma

sociedade mais igualitária e solidária, ao contrário, intensificaram-se as expressões da questão social evidenciada por meio da agudização das desigualdades.

#### **1.4.1 Plano Nacional de Educação (2014-2024): Política de Estado dentro das possibilidades**

No período de 2002 a 2013, o Brasil vivenciou, por meio do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), um avanço nas políticas sociais no sentido de prestar, à população subalterna, o básico para que esta se desenvolva, com a oferta de diversos programas sociais, a exemplo, o Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Prouni, dentre outros, minimizando as desigualdades sociais no país. Não obstante a isso, esse momento também foi marcado pelo não rompimento com as políticas macroeconômicas neoliberais, que adquiriram novos e específicos contornos que se alternaram ao longo dos sucessivos governos do PT.

O governo Lula, por apresentar particularidades distintas dos governos anteriores, mostra-se mais aberto à participação popular, contudo, dentro dos limites da ordem, pois, mesmo apresentando essa característica, mostrou-se, em toda a vigência do mandato, um governo de conciliação com o grande capital e legitimador de políticas de cunho privatizantes. Portanto, um governo marcado por avanços e por retrocessos, por perdas e por conquistas de direitos, um Estado que, ao mesmo tempo em que garante as necessidades e determinações do grande capital, também atende minimamente a classe trabalhadora.

No campo educacional, evidenciou-se as melhorias importantes com reconhecida consistência das políticas públicas, com destaque, no primeiro governo, para a Medida Provisória n. 339, de 29 de dezembro de 2006, que substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, configurando-se como um

Importante avanço representado, por um lado, pela ampliação do âmbito de incidência e, por outro lado, por um relativo aumento da participação da União na constituição do Fundo [...] No entanto, é forçoso reconhecer que se trata de um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação (Saviani, 2016, p. 89-90).

No segundo mandato, o governo lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), definindo um conjunto sistematizado de ações do governo federal que interrelaciona a educação com o desenvolvimento social e econômico do país, tendo uma visão ampla da política, diferente das propostas, até então, que a enxergavam de maneira fragmentada.

Segundo o documento intitulado “PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: Razões, princípios e programas”, essa visão sistêmica implicaria, “portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente” (Brasil, 2007, p.10).

O PDE configurou o marco do segundo mandato de Lula, e tinha caráter executório, depreciando, por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE), quando afirma que não há, no PNE, detalhamento de como implementará as metas ali estabelecidas, mencionando que “pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (Brasil, 2007, p.7).

Segundo Saviani (2016), o PDE configurou-se “[...] numa clara referência ao Movimento dos Empresários lançado em 6 de setembro do ano anterior, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, com objetivo de promover uma mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”. Podemos afirmar, então, que, nesse período, insere-se, na educação, o germe do empresariado, a versão neoliberal de ser do PT, sugerindo que a educação não é um problema exclusivo do Estado, mas de toda a sociedade, abrindo brecha para a fração de classe dos empresários definir os rumos da educação, sendo uma das grandes contradições da educação na gestão Lula - Haddad. E, na medida em que secundarizou o PNE em detrimento do PDE, o governo, mais uma vez, incorre no erro de desconsiderar o que já havia sido construído, estabelecendo uma política de governo e não de Estado.

Ainda assim, o PDE refletiu os esforços do governo para melhorar a qualidade da educação, desdobrando-se em ações importantes, tais como: o PROUNI, Universidade Aberta, Piso Salarial Nacional do Magistério, IDEB, REUNI, IFET, Programa “Brasil Alfabetizado”, Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), dentre outras.

A CONEB, realizada em 2008, teve como tema “A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”, e como principais objetivos, estavam:

Promover a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, como consequência de um Regime de Colaboração entre os Entes Federados e Indicar, para o conjunto das Políticas Educacionais, de forma articulada entre os Sistemas de Ensino, a garantia da Democratização da Gestão e da Qualidade Social da Educação Básica (Brasil, 2008, p.2).

A CONEB contou com uma ampla participação da sociedade civil e política, sendo precedida de conferências municipais e estaduais, em que, pela primeira vez, o governo discutiu “a melhoria da qualidade do ensino a partir da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação” (Brasil, 2008, p.2), entretanto,

Tal encaminhamento provocou a procedente objeção: como pensar em implantar um sistema nacional de educação no âmbito de uma Conferência Nacional de Educação Básica, dado que a educação básica é uma etapa da educação e sua organização na forma de um sistema nacional só pode ocorrer no interior do sistema nacional de educação como parte, que ela é, do sistema educacional em seu conjunto? (Saviani, 2016, p.325).

Diante deste questionamento, o MEC, aberto às reivindicações, chama novamente a sociedade, agora para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, cujo tema central foi “*Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*”. É oportuno relembrar que a concepção de um Sistema Nacional de Educação já havia sido abordada pelo FNDEP, quando este detinha autonomia ampla frente ao Estado, resultando na proposta de PNE da sociedade civil, que foi desconsiderada, na época.

Contudo, a partir do governo do PT, houve uma fragmentação dos movimentos sociais que lutavam por um projeto de educação pública, laica e de qualidade, enfraquecendo, consideravelmente, a luta, porque parte dessas organizações foram cooptadas pelo governo, passando a fazer parte do Estado, a exemplo do próprio FNDEP, onde “[...] parte significativa das entidades que participaram historicamente do Fórum, passaram a atuar em articulação com o próprio Estado, a partir da convocação, pelo Poder Público, da Conferência Nacional de Educação (CONAE)” (Braga, 2020, p.323). Desmantela-se, nesse sentido, uma entidade de importância histórica na luta em defesa da educação pública genuinamente autônoma, “[...] gerando desdobramentos profundos que persistem na atualidade” (idem, 2020).

Mesmo diante desses compassos e descompassos do governo PT, a CONAE teve recorde de participação, resultado de uma ampla articulação com os entes federados, tornando possível destacar números interessantes.

Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria da Conae **5.300** deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento. As propostas foram sistematizadas, com base em critérios regimentais, pela Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDS), em Documento-Base da etapa nacional, com **2057** emendas encaminhadas para apreciação dos/as

delegados/as nas plenárias de eixo. Das seis plenárias de eixo, realizadas em 30 e 31 de março de 2010, resultaram 694 emendas, aprovadas pelos delegados/as e encaminhadas para apreciação e para deliberação na plenária final. Na plenária final da Conferência Nacional de Educação (Conae), foram aprovadas **677** e o conteúdo resultante de todo esse processo de sistematização está registrado neste documento. [...] A Conae mobilizou cerca de **3,5** milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de **450 mil** delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo, em torno de **2%** da população do País (Brasil, 2010a, p.8, grifo nosso).

E, para a etapa Nacional, “ao todo foram credenciados/as **3.889** participantes, sendo **2.416** delegados/as e **1.473**, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura” (Brasil, 2010b, p.10, grifo nosso). Sem dúvidas, apesar das contradições, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010 e inspirada na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), realizada em 2008, foi um momento histórico para Educação do Brasil, tendo em vista que, tanto a CONEB, quanto a CONAE, conseguiram aglutinar uma multidão de sujeitos sociais, tendo sido marcada pela diversidade e pela quantidade de pessoas nunca antes vistas na história. Isso reflete, de certa forma, um perfil de governo aberto aos anseios da sociedade e que consegue dialogar com todas as frentes, fazendo-se valer do Estado democrático de direito.

Como desdobramento da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, concebe-se o Fórum Nacional de Educação (FNE), por meio da Portaria Ministerial nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, criado no âmbito do Ministério da Educação, tendo como desígnio principal estabelecer um espaço estratégico de interlocução entre sujeitos sociais da sociedade civil e da esfera governamental, no que concerne às políticas voltadas à educação, estabelecendo um órgão em que se personificou o Estado em sua versão ampliada, “passou a aglutinar parte das entidades ligadas historicamente ao movimento de luta, que em medidas variadas apostavam nas possibilidades de avanços pela via institucional” (Braga, 2020, p.323). A partir daí, a CONAE, em conjunto com FNE, “assumiu a análise do PNE e das políticas educacionais em curso com objetivo de discussão e de deliberação, para construir com a organização, a gestão e o planejamento na área educacional, pautando o PNE como uma política de Estado a ser construída” (Dourado, 2011, p.39).

Após a CONAE, o PNE 2014-2024 é aprovado por meio da Lei nº 13005/2014, em 25 de junho de 2014, não sem tensões. Dentre as vozes que o disputavam, encontrava-se a classe empresarial, integrante do movimento Todos pela Educação (TPE), que sempre teve grande influência no governo do PT. Com objetivo de fortalecer seu controle ideológico na educação e, em especial, dentro das escolas, os ditos “reformadores empresariais”, exerceram um forte

controle sobre a educação do país, influenciando conteúdos, métodos e até o fazer pedagógico, padronizando a cultura escolar para satisfazer os seus interesses, que são os interesses do grande capital e, com isso, vem se esforçando para frear qualquer avanço de construção de uma educação progressiva que forme os jovens na sua integralidade e não apenas para o mercado.

É possível evidenciar a influência empresarial para o controle da escola na Meta 7 do PNE, a “meta do IDEB”, que para aferir a qualidade da educação, concentrou-se no crescimento orgânico das políticas de responsabilização por meio dos testes padronizados em larga escala e na elaboração de uma base nacional comum que, poucos anos depois, consolidar-se-ia na BNCC. Saviani (2016, p.326-327) já chamava atenção ao analisar o projeto do PNE encaminhado ao Congresso Nacional, quando verificou que a referida meta se tratava da meta com maior número de estratégias, enquanto as outras, como a de valorização dos profissionais da educação e da gestão democrática, configuravam-se como as de menor número de estratégias, contando, a última,

[...] com apenas duas estratégias, que na versão final aprovada, se elevou para 8. Embora a questão quantitativa não seja critério suficiente para se aquilatar a importância atribuída às metas, não deixa de ser sintomático que a meta relativa à avaliação por resultados, sem dúvida carro-chefe das políticas de educação na atualidade tanto em âmbito mundial como nacional, tenha sido aquinhoadada com uma quantidade de estratégias disparadamente maior, enquanto que a valorização dos profissionais da educação que, apesar de alardeada tem sido sempre secundarizada e postergada, corresponda à meta com menor número de estratégias voltadas à sua consecução.

Outrossim, na correlação de forças entre entidades progressistas representadas pelo FNE e o movimento TPE na disputa pelo PNE, provocou, sob a análise do FNE, “não obstante os retrocessos contidos, predominavam aspectos positivos, de modo que a estratégia adotada passou a ser a de lutar pela melhoria dos aspectos problemáticos que o Plano apresentada” (Braga, 2020, p. 324). O PNE 2014-2024 resultou em 20 Metas e em 254 estratégias, sendo considerado, por vários intelectuais, o documento que melhor representa os anseios daqueles que lutaram pela escola pública, com destinação considerável dos recursos do pré-sal para a educação e, enfim, uma política de Estado.

O FNE, por sua vez, alcançou o *status* de lei após o decurso de 04 (quatro) anos, a partir da aprovação do PNE, conforme estabelece o Art. 6º da Lei 13.005/2014, sendo de caráter permanente e tendo como finalidade articular e coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas e, ainda, de

promover as articulações necessárias entre as correspondentes conferências regionais, estaduais e municipais.

#### **1.4.2 Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o Golpe de 2016: reformas regressivas do governo Temer à devastação do Governo Bolsonaro**

A política de conciliação do PT não é agradável para toda a sociedade, em especial para a parte da política e para a fração da classe civil empresarial, sendo insustentável. A partir de 2013, ocorreram diversas manifestações com repercussão, na mídia, de casos de corrupção e descompasso com o sistema financeiro, e todo um trabalho que estava em construção, com o andamento de reformas sociais de base, mesmo que de forma tímida, foi interrompido pelo golpe de Estado jurídico-midiático-parlamentar.

Saviani (2018, p. 29) argumenta que o PT cometeu um equívoco ao assumir o governo e não buscar dismantlar o esquema preexistente que servia de base para os partidos políticos que chegaram ao poder. O PT, buscando sustentação no Congresso Nacional, essencial para o exercício do governo, recorreu ao mesmo esquema que já estava em funcionamento há bastante tempo, antes mesmo de sua própria formação.

Não é imperioso afirmar, com base nas reflexões de Saviani (2018), que se inicia não uma luta em combate à corrupção, pois os esquemas eram de longas datas, mas sim uma luta para a aniquilação do Partido dos Trabalhadores. O referido autor analisa a situação brasileira com base nas ponderações trazidas por Pepe Escobar, estudioso de geopolítica e correspondente internacional, afirmando que o Brasil viveu uma espécie de “guerra híbrida” iniciada pelos Estados Unidos, que temiam que o Brasil se tornasse uma potência internacional, situação que já vinha se consolidando por meio da articulação dos chamados BRICS, aliança dos cinco grandes países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Nessa chamada “guerra híbrida”, “o fator militar não é o mais importante, mas a junção de fatores judiciais, midiáticos, parlamentares, políticos e empresariais seguidos de longa investigação criminal, tarefa que, no caso do Brasil, vem sendo cumprida pela Lava Jato” (Saviani, 2018, p.33).

Esse projeto de aniquilação do PT também pode ser chamado de “Doutrina do Choque”, segundo a escritora canadense Naomi Klein. Ademais, a direita impõe a sua política gerando, em antemão, o caos, “a tática de dominação dos golpistas mundo afora é a tática do choque, aproveitar os momentos de trauma coletivo para aplicar sua política. Mais do que

isso, diz ela: eles criam o trauma coletiva, não esperam simplesmente que ele ocorra” (Moraes, 2018, p. 84).

Seja guerra híbrida ou doutrina do choque, o fato é que os objetivos, pelo governo americano e por seus aliados, eram: destruir não só as forças progressivas que tentavam a todo custo sair da situação de dependência imperial, mas destruir o próprio país, fato que culminou com a cassação do mandato da presidenta Dilma Rousseff (PT), em 31 de agosto de 2016, passando a assumir a presidência interinamente o vice-presidente Michel Temer (PMDB).

Temer, 10 meses antes do golpe, em 29 de outubro de 2015, apresentou uma proposta de trabalho intitulada “Uma Ponte para o Futuro”, projeto este que não priorizava os problemas sociais da nação, mas o modelo do Consenso de Washington, assumido por Collor na década de 90, resultou na redução do Estado e, conseqüentemente, na redução das políticas públicas, dos serviços públicos e da educação, onde tínhamos novamente o mercado regulando a compra e a venda de produtos e de serviços. Esse documento, possivelmente, foi

[...] o embasamento do governo que usurpou o poder com o golpe de 2016 [...]. Cavalcanti e Venerio (2017), com o uso do software “TagCrowd” para a geração de “nuvem de palavras” (word cloud) dos termos mais frequentes em um texto, fizeram um estudo das cerca de 6.630 palavras que compõem o documento e verificaram que as palavras mais citadas são: público (45 vezes), economia (39 vezes) e fiscal (38 vezes) (Jacomeli, Machado 2018, p. 145).

Como desdobramento do planejamento tradicional de cunho autoritário e com o avanço das políticas conservadoras, nada é para o povo e tudo é para o capital. Daí, com a ruptura institucional, podemos aferir que iniciaram grandes desafios para a operacionalização das políticas públicas sociais, em especial para a educação e o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, pois intervenções unilaterais passaram a ser protagonizadas por Michel Temer e pelo seu Ministro da Educação, o Mendonça Filho (DEM/PE), onde medidas provisórias ganharam *status* de leis, a exemplo da reforma do ensino médio, regulamentada pela MP n. 746, de 22 de setembro de 2016, um mês após o golpe.

Com 4 (quatro) meses do golpe, a maior surpresa: é aprovada, pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal para os próximos 20 (vinte) anos no Brasil, fato que teve impacto direto sobre o PNE.

Com a Emenda Constitucional apelidada de PEC do fim do mundo, que impede o aumento dos gastos públicos por 20 anos, todas essas metas já estão inviabilizadas pelo menos até 2036. Acresce que a meta de 10% do PIB em educação foi viabilizada pela decisão dos governos do PT de destinar recursos do pré-sal para esse fim. Agora, porém, além do

congelamento dos gastos públicos por 20 anos, os recursos do pré-sal também deixarão de estar disponíveis, pois a exploração dessas imensas reservas de petróleo está sendo entregue, na “bacia das almas”, às empresas internacionais (Saviani, 2018, p.39).

Em contrapartida, o FNE, não alheio à realidade, aguardava o momento da 3ª Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujo tema era "*A consolidação do Sistema Nacional de Educação - SNE e o Plano Nacional de Educação - PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*", que já havia sido convocada por meio do Decreto de 9.05/2016 (Brasil, 2016), fixando data para sua realização no primeiro semestre de 2018. Uma oportunidade de debater com a sociedade política e civil os retrocessos que se sucediam.

Contudo, em represália, a mobilização em torno da 3ª Conferência Nacional de Educação, articulada pelo FNE, o presidente interino, sem dialogar com o plenário, o Decreto 9.05/2016 da então presidenta Dilma Rousseff foi revogado, havendo, então, a publicação de um outro Decreto no dia 26 de abril de 2017, convocando a Conferência Nacional de Educação “à revelia do que dispõe a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024” (Saviani, 2018, p. 7), considerando que esse novo decreto abortava o planejamento já estabelecido para a realização da CONAE 2018, desrespeitando as deliberações do Pleno do FNE e fixando um novo cronograma, subordinando o FNE ao MEC na condução da CONAE – 2018.

Ademais, foi lançada a Portaria do MEC, n.º 577, publicada no DO de 27 de abril de 2017, que dispõe sobre o FNE, mudando sua composição, tanto em relação às entidades participantes, quanto ao número de entidades que o compunham. Essa portaria desconfigurava arbitrariamente o FNE, revogando, expressamente, no seu Art. 6º, todas as portarias de outrora: MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, nº 502, de 9 de maio de 2012, e nº 1.033, de 9 de dezembro de 2014, resultando, dentre outros prejuízos, na exclusão do FNE de uma de suas principais atribuições, coordenar as Conferências de Educação, conquista da CONAE 2010. O FNE, sendo subjogado pelo MEC, tornou-se um mecanismo de manobra ao seu serviço, perdendo seu caráter plural, uma vez que

Amplia a representação governamental e empresarial, reduz a participação da representação da Sociedade Civil, excluindo de forma direta a CONTEE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino), FASUBRA (Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras), PROIFES (Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico), ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Educação), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CNC (Confederação Nacional do Comércio), ABMS (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior), FORUNDIR (Fórum Nacional de Diretores de Faculdades) [...]”(Educação & Sociedade, 2017, p.281).

Com o fortalecimento da sociedade civil ligada aos setores empresariais, os Aparelhos Privados de Hegemonia Empresariais, com o apoio do governo, vincularam-se ao FNE, cuja finalidade foi “[...] inviabilizar as lutas populares, em especial aquelas em defesa da educação pública, para subsumi-las ao ideário empresarial, à forma do capital” (Farias, 2022, p. 3). E assim o fizeram para seguir com o seu projeto nefasto, além de esfacelar o FNE.

O governo federal também interferiu na composição do CNE, principal órgão normativo da educação brasileira, revogando o decreto da presidenta Dilma Rousseff, que nomeou os novos conselheiros do CNE, considerando a consulta às associações e instituições pertinentes (Decreto de 27 de junho de 2016). Ao agir dessa forma, o executivo federal procurava adequar a estrutura normativa do Conselho à nova perspectiva do projeto político governamental que se desenhava naquele contexto (Aguiar, 2019, p. 6).

Depois dos ataques e com o cenário livre, “constata-se que o maior interesse da nova gestão do MEC estava voltado à aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica” (Aguiar, 2018 apud Aguiar, 2019, p.6). Dentre os APHEs envolvidos, destaca-se o movimento Todos pela Educação. O TPE permaneceu no FNE com a Portaria 577/2017, e se autodefiniu como apartidário, representando

[...] uma ampla coalização de defesa de causa formada pelos principais acionistas de empresas, diretores de organizações do terceiro setor e por líderes dos governos na área da educação. Financeiramente, o TPE conta com doações de importantes grupos empresariais e de organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (Krawczyk; Martins, 2018, p.7).

A Base Nacional Curricular Comum (BNCC), maior anseio do governo golpista, foi aprovada em 20 de dezembro de 2017, 08 (oito) meses após o desmantelamento do FNE, tendo, a gestão da dupla Temer - José Mendonça Filho, provocado um dos maiores desmontes da história do país, sendo palco de inúmeros atos antidemocráticos, do avanço do projeto autoritário e excludente da direita no campo educacional, facilitadas e normatizadas pelo próprio MEC, período marcado [...] “pela contraposição às conquistas sociais – especialmente àquelas decorrentes da Constituição Federal de 1988 – expressas por políticas de ajustes neoliberais” (Dourado, 2019, p. 9).

É oportuno frisar que parte do processo de desconfiguração do FNE se deu pela via da sociedade civil. Diante do cenário de autoritarismo e de desmonte, corajosamente várias entidades romperam com o FNE, rearticulando-se e criando um mecanismo de pressão do Estado, sendo legítimo, autônomo, democrático e livre. Estamos falando, aqui, do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que tinha, como tarefa principal, pressionar o Estado para o cumprimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Organizou-se, então, a I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018), recordando o modelo de participação que guiou as Conferências Brasileiras de Educação – CBEs, genuinamente autônomo.

A convocação da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape), no ano de 2017, após a destruição do FNE, deu-se como resposta direta ao autoritarismo ascendente e que, inclusive, veio a descaracterizar a 3ª Conferência Nacional de Educação (Conae/2018) como um espaço democrático e plural de debate e proposição (Manifesto, 2020, p.4).

O FNPE segue lutando em defesa do direito à educação pública, laica, gratuita e de qualidade, participando do diálogo na construção das políticas públicas educacionais deste país de forma propositiva, fazendo-se presente em reuniões deliberativas na Assembleia Legislativa, dentre outros espaços de poder, e tendo clareza de sua missão e de seus desafios, conforme verificado na fala do professor Carlos Alberto, na reunião do pleno, ocorrida em 25 de agosto de 2023, contando com a presença de

Mais de 100 representações de entidades e fóruns estaduais/municipais/locais de educação; representando mais de 20 estados, mais de 20 entidades nacionais e representantes do pleno do FNPE. PAUTAS: A. Leitura sobre a CONAEE 2024; foco no PNE; discutir mobilização e como contribuir como debate (FNPE, 2023, p.1).

Alberto, integrante do FNEP, “iniciou sua fala destacando a disputa entre entidades públicas e privadas, porém ressaltou a necessidade da construção de propostas, no sentido de considerar uma construção federativa em que se exija a concretização do direito à educação na sua integralidade” (FNPE, 2023, p.1).

Importa ressaltar, que o FNEP se constitui atualmente um importante instrumento da sociedade civil, de caráter permanente e apartidário, capaz de influenciar os rumos da gestão da política educacional brasileira, mobilizando amplos setores para o diálogo e para a construção de políticas mais justas e inclusivas e estabelecendo interlocução com quaisquer governos.

### **1.4.3 Plano Nacional de Educação (2014-2024) no Governo Bolsonaro**

Se o governo de Michel Temer foi marcado por reformas ultraliberais e pelo autoritarismo, o que esperar do seu sucessor, Jair Messias Bolsonaro (PSL), um militar reformado que se autodeclarava antissistema e pró-mercado, contra qualquer ordem até então estabelecida, que negava o conhecimento historicamente construído e que direcionava o olhar exclusivamente ao mercado?

Pois bem, Bolsonaro assumi a Presidência da República, de 2019 a 2022, com um governo marcado por polêmicas, mas, sobretudo, alheio a qualquer planejamento já construído que subsidiasse e direcionasse os rumos das políticas públicas na garantia dos direitos sociais assegurados de forma tão cara à classe trabalhadora pela CF/88. Então, não nos surpreende afirmar que, nesse contexto, o PNE (2014-2024) não tenha sido sequer consultado.

Assim como Temer, Bolsonaro se mostrou adepto ao planejamento tradicional com viés autoritário, mas com maior intensidade. E por não considerar o planejamento público construído mediante muitas vozes, ele excluiu o direito à própria participação popular nos rumos das políticas e à qualquer possibilidade de democratização do sistema, extinguindo, por meio do Decreto nº 9.759/2019, o Decreto nº 8.243/2014, que implantou, no Brasil, a Política Nacional de Participação Social, que tinha como objetivo precípua, conforme o seu art. 1º, “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”.

O Decreto nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. Com uma “canetada”, ele aboliu a grande maioria dos conselhos, colegiados, fóruns, comissões, comitês, as mais de 100 organizações colegiadas que possibilitavam, ao povo brasileiro, fiscalizar, debater, construir, ter o controle social do Estado, participando ativamente das decisões do governo, mas agora com uma mensagem clara: não havia mais diálogo com a sociedade civil, caminhando na contramão da CF/88 que, em se tratando de educação, tem assegurado o direito à gestão democrática do ensino, conforme o Art.206. Dessa forma, ele violou, além do princípio de participação social, o de controle social e da soberania popular, tendo sido, portanto, um ato inconstitucional.

O representante da direita brasileira depositou as suas energias em dar continuidade aos desmontes e às políticas regressivas do governo Temer, protagonizando inúmeros retrocessos e possibilitando, à extrema-direita, mais espaço na agenda da educação. Outrossim, alguns elementos se destacam nessa realidade, como: ataque frenético a Paulo Freire, o fundamentalismo religioso, o negacionismo da ciência, o anti-intelectualismo, a disseminação de mentiras, que eram transformadas em “verdades” pelas mídias de fácil circulação, ou seja, as pró-verdades, o nacionalismo exacerbado, dentre outros elementos.

Estes, inclusive, vão inserindo a educação na “guerra cultura”, que “pressupõe destruição, morte e vencidos. No caso, destruição das instituições públicas laicas, seculares e assentadas nos complexos (e contraditórios) valores democráticos do Iluminismo e da Revolução Francesa” (Leher, Santos, 2023, p. 18). Essa ideologia da extrema-direita, “utiliza o negacionismo e o anticientificismo para abrir as vias para um regime hostil à democracia e ancorado em uma visão bélica do mundo” (Accioly, Moreira, Silva, 2023, p. 44).

Portanto, estávamos diante de um governo com duas características que se coadunavam, neoliberal extremo e neofascismo, considerando que o primeiro esforço do governo, conforme já evidenciado, foi “[...] erodir todos os Conselhos com participação da “sociedade civil” (concebidos como espaços de atuação dos “inimigos”) para que o aparato estatal nas áreas de educação, meio ambiente, ciência e cultura seja convertido em casamatas da guerra cultural” (Leher, Santos, 2023, p. 18).

Durante os quatro anos de vigência do governo de Bolsonaro, o MEC foi comandado por cinco ministro, sendo eles:

**Quadro 04 – Ministros da Educação do governo de Bolsonaro**

<b>Ministro</b>	<b>Período</b>	<b>Formação</b>	<b>Motivo da saída do MEC</b>
Ricardo Vélez	1º de janeiro 2019 a 8 de abril de 2019	Professor-emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme) e docente da Universidade Federal de Juiz de Fora.	Demitido após diversos escândalos motivados por incongruência das suas ações, com explícita perseguição aos professores, bem como diversas falas polêmicas, como: a “universidade para todos não existe [...]”. As universidades devem ficar reservadas à elite intelectual”.

Abraham Weintraub	8 de abril de 2019 até 20 de junho de 2020	Economista e ex-professor.	Foi demitido após denúncias de irregularidades em licitações para a compra de equipamentos eletrônicos para as universidades e escolas, sob fiscalização da CGU e do TCU.
Carlos Decotelli	5 dias	Oficial da reserva da Marinha e professor da Escola de Guerra Naval.	Renunciou antes de assumir por consequência de uma denúncia de Fraude no currículo lattes.
Milton Ribeiro	16 de julho de 2020 até 28 de março de 2022	Pastor com graduação em Teologia e Direito.	Renunciou após Denúncias de corrupção com fraudes em licitação para a aquisição de ônibus escolares. Além de diversas denúncias feitas por prefeitos sobre conchavos no seu gabinete para a liberação de recursos junto ao FNDE, em especial com políticos da bancada evangélica.
Victor Godoy Veiga	29 de março de 2022 a 31 de dezembro de 2022	Engenheiro e servidor público.	-----

Fonte: Elaboração própria<sup>11</sup>.

Destarte, todos os cinco ministros se mostraram completamente desconectados com o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Para além de suas capacidades ou incapacidades intelectuais, estavam mais preocupados em seguir com o que determinava o seu mandatário ou mesmo atender seus próprios interesses e o que defendiam enquanto projeto de sociedade, com intervenções de cunho segregador e ideológico ultraconservador, de desorganização das instituições públicas e criminalização dos professores e dos alunos.

O então governo deslocou-se facilmente do ultraliberalismo de Abraham Weintraub, por exemplo, que “um de seus primeiros atos como ministro foi contingenciar o orçamento das Universidades Federais em 30%, iniciando o corte pelas universidades “rebeldes” e que fazem “balburdia” (Leher, Santos, 2023, p. 24), ao messianismo de Milton Ribeiro, que “declarou que seu papel no MEC era mais espiritual do que político” (Leher, Santos, 2023, p. 24 *apud* Cunha, 2022, p.10), e, ainda,

<sup>11</sup> Ver detalhes em Leher; Silva, 2023.

Imerso no prisma religioso, Milton Ribeiro seguiu como uma agente da guerra cultura contra a educação pública: “ser um professor é quase uma declaração de que a pessoa não conseguiu ser outra coisa”. Esse fio condutor é intrínseco ao bolsonarismo. A desconstrução da imagem dos professores é parte da tática da guerra cultura em curso (Leher; Santos, 2023, p. 28).

A retórica repetidamente e amplamente falada de “cidadão do bem” não foi capaz de esconder os motivos de suas saídas do cargo, entre demissões e pedidos de renúncias, conforme o Quadro 4 mostrou, todas marcadas por escândalos de corrupção e por mentiras.

Isso posto, como propostas concretas para a educação básica, o governo convergiu para duas políticas:

- A regulamentação da educação domiciliar (*homeschooling*) em que a educação é subordinada e restrita ao âmbito da família, o Estado é desresponsabilizado de garantir o direito à educação, abrindo portas para um lucrativo mercado de materiais educativos e de plataformas de “aulas particulares”, modalidade que priva crianças e jovens desse importante espaço público de socialização, convívio com a diversidade e exercício da democracia; e,
- O programa das escolas cívico-militares que, além de delegar a administração de escolas públicas para agentes dos órgãos repressores do Estado (militares vinculados ao Ministério da Defesa e, principalmente, órgãos de segurança estaduais e municipais), confere a eles as atribuições de “colaborar no desenvolvimento dos alunos, nos aspectos afetivo, ético, moral, social e simbólico” (Accioly, Moreira, Silva, 2023, p. 56).

Ambas as políticas, tanto o *homeschooling*, quanto a escola cívico-militar, não foram pensadas e construídas seguindo as metas do PNE (2014-2024), que inclusive nem minimamente as citavam, pelo contrário, vão na contramão da legislação vigente que determina que toda criança e adolescente, entre 4 e 17 anos, frequente uma escola e que essa escola, sendo pública, esteja fundamentada no princípio da gestão democrática.

O PNE foi construído com base nos princípios da melhoria da qualidade do ensino público, da gestão democrática do ensino, da universalização do atendimento escolar e da igualdade, de forma que haja a oferta de uma educação pública, laica, universal e de qualidade para todos, sendo contrário, portanto, à qualquer política que tenha no seu escopo o *apartheid*, a diferenciação dos sujeitos sociais, ou qualquer tipo de modelo que impeça ou dificulte a democratização do acesso, da permanência e da participação da comunidade escolar nos rumos da escola, diferentemente das políticas públicas propostas pelo governo Bolsonaro.



## **CAPÍTULO 2: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO**

### **2.1 Apresentação**

O presente capítulo tem por objetivo realizar uma reflexão sobre a gestão democrática da educação no Brasil e sua inserção histórica enquanto princípio do ensino público na Constituição Federal de 1988 (CF 88). Abordou-se a relevância de implementar mecanismos pelo poder público que fomentem o exercício da cidadania à comunidade escolar, visando uma participação efetiva nos rumos da escola, de modo que haja deslocamento do poder.

Para tanto, frisamos os desafios estruturais à participação efetiva dos sujeitos que constituem a comunidade escolar e analisamos os mecanismos existentes na literatura que caracterizam modelos de provimento do cargo de diretor escolar àquele que mais atende aos anseios de uma gestão escolar democrática.

Com esse propósito, consideramos aspectos inerentes ao processo de formação do Estado brasileiro que refletem no comportamento social e cultural da sociedade, implicando na correlação de forças entre Estado e a comunidade escolar. Estado esse autoritário e patrimonialista em detrimento de uma comunidade subserviente e subalterna.

Buscou-se, ainda, compreender como a temática foi apresentada dentro do movimento da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, e qual foi o seu resultado com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), por meio da Lei nº 13.004/2014. E, por fim, quais os impactos desse processo histórico à democratização da gestão escolar, desdobrando-se na aprovação da Lei 14.113/2020, intitulada, popularmente, como a Lei do novo Fundeb, que vem influenciando as redes de ensino nos processos de provimento do cargo de diretor escolar.

### **2.2 Gestão democrática do ensino público: primeiras aproximações**

A gestão democrática do ensino, para além de um princípio constitucional, o que já se configura como um avanço histórico no arcabouço legal do Brasil, deve ser entendida como a participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões inerentes ao contexto que a escola está inserida, decisões essas em sua plenitude, referindo-se, desde questões mais

organizacionais da escola, até àquelas que refletem diretamente no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, buscando qualidade nesse processo.

Desse modo, ela deve ser compreendida como a ação política dos sujeitos frente às realidades concretas, nesse caso, as questões que envolvem a escola, sejam elas políticas, administrativas, financeiras, pedagógicas, culturais, logísticas, de forma que haja enfraquecimento e deslocamento do poder e das decisões políticas do universo escolar do poder central aos cidadãos.

Não isolando o princípio da gestão democrática do ensino ao processo histórico de formação do Estado brasileiro, é fundamental que consideremos, no estudo, suas características singulares, tendo em vista que podemos vislumbrar seus efeitos reverberados no comportamento social e cultural da sociedade e dos aparelhos estatais até hoje.

A educação brasileira experimentou uma democratização tardia. Criada e cevada para servir à elite, chegou ao fim do século XX empunhando bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática. As influências liberais, que por aqui aportaram, adaptaram-se aos interesses de grupos, dando origem a uma forma especial de liberalismo calcado mais nesses agregados sociais que no povo. A cultura política autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia (Mendonça, 2000, p.84).

Essa cultura política autoritária é transmitida para e pelos aparelhos estatais de uma forma que “naturaliza” as relações sociais em formato hierárquico, mantendo o *status quo*, qual seja, não de transformação da ordem, mas sim de manutenção desta. Esse cenário, na política da educação básica, apresenta-se, dentre outras formas, na figura do diretor escolar, conforme descreve Paro (2016, p. 16): “Essa regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam todas as ordens na instituição escolar”.

Por ter o Brasil enfrentado ordenamentos patrimonialistas na formação do seu Estado, no qual esse se porta como tutelador<sup>12</sup> das relações em detrimento de uma sociedade com frágil consciência política, ainda incorre a prática do diretor escolar autoritário, detentor de todo o poder de decisão. Não obstante a isso,

É inegável que o Brasil experimentou avanços na modernização e na burocratização do Estado. Contudo, [...] essa estrutura burocrática, não logrou anular as formas estruturais de dominação não racionais existentes. Nesse sentido, mais que um Estado patrimonial puro, consideram-se os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional que subsistiram no

---

<sup>12</sup> Ver Mendonça (2000).

Estado brasileiro, criando um modelo híbrido de burocracia patrimonial (Mendonça, 2000, p.95).

As fortes determinações patrimoniais alcançam a sociedade, determinam seus costumes e valores, compondo, portanto, nossa gênese, em que a burocracia seguiu um curso particular, absorvendo as características dos burocratas liberais, mas não se afastando dos valores patrimoniais, nos quais, de um lado da moeda, temos a subserviência, subalternidade e subordinação próprias de quem serve ao senhor, e, do outro lado, o coronelismo e o autoritarismo de quem manda, coexistindo dentro da burocracia do Estado.

A CF/88 trouxe a gestão democrática como um componente do direito à educação, tendo sua inédita inserção como um dos princípios que regem o ensino público, conforme visto. Em tese, a partir desse fato histórico, a sociedade brasileira teria condições políticas fortes para romper com o paradigma dessa cultura autoritária no contexto escolar, personificada na figura do diretor. Contudo, a defesa da democratização da gestão não se dá por ela própria ou como um fim em si mesmo.

Faz-se necessário, portanto, que a comunidade escolar desperte a tão almejada consciência política e de classe, aproprie-se e enxergue a potência que tem, amalgamada na CF/98, que garante que os governos sejam escolhidos pela vontade da maioria, trazendo esses instrumentos de participação pautados na vontade do povo para o cerne da gestão da educação, onde os sujeitos sociais fazem a comunidade escolar, em especial, os pais, os responsáveis e os alunos, ocupando os espaços de fala e de decisão dentro das unidades educacionais.

Ademais, para o exercício e para a efetivação da gestão democrática do ensino, é fundamental que se estabeleçam e sejam colocados em práticas os elementos que constituem esse modelo. Para Araújo (2011), os elementos constitutivos da gestão democrática da educação são: (I) participação, (II) autonomia, (III) pluralismo e (IV) transparência, que se constituem como pilares de um modo de vida democrático nas instituições de ensino.

Já Mendonça (2000), utiliza-se das categorias: (I) participação, (II) processo de indicação de direitos, (III) constituição e funcionamento de colegiados, (IV) descentralização e (V) autonomia para realizar uma análise profunda da gestão democrática do ensino público no Brasil.

Desse modo, não queremos inferir que exista um rol taxativo de interpretações e definições acerca dos elementos constitutivos da gestão democrática, pois considera-se, aqui, a existência de outros elementos tão importantes quanto os destacados, a exemplo da

publicidade e da igualdade, mas reforça-se a necessidade de delinear alguns elementos por livre escolha, pois

É a partir do exercício desses elementos constitutivos da gestão que poderão ser abertas possibilidades para a construção de padrões de qualidade na educação respaldados em valores sociais e na construção coletiva. Tais elementos podem ser vistos como eixos norteadores necessários à construção de uma nova qualidade em educação, agora negociada e referenciada nos sujeitos sociais, o que pressupõe a afirmação do espaço como apropriado para que os diferentes se encontrem, manifestem e busquem alternativas com vistas à transformação da realidade e social existente (Araújo, 2011, p.63).

Os autores acima referidos, aliados a Paro (2016), comporão o arcabouço teórico que embasará este capítulo. Trabalharemos, aqui, com 2 (dois) dos elementos constitutivos da gestão democrática trazidos por eles, entendendo que ajudarão a decifrar a nova conjuntura legal da política de educação brasileira e suas contradições, considerando o processo histórico de formação do Estado Brasileiro e suas reflexões com a chegada da Lei nº 13.005/2014 sobre o Plano Nacional de Educação. Sendo assim, as duas categorias, *a priori* escolhidas, foram: **(I) mecanismos de provimento de diretores e (II) participação efetiva da comunidade escolar**, as quais discorreremos nos tópicos a seguir.

### 2.2.1 Participação efetiva da comunidade escolar

A participação do povo é condição *sine qua non* para que a democracia aconteça, e a regra, logicamente, segue a mesma no contexto da gestão escolar. Se formos conferir o conceito de democracia, em qualquer que seja sua fonte, é muito provável que encontremos o substantivo “participação” enquanto ação ou efeito de participar, pois um regime democrático é, ou deve ser, um regime político em que os cidadãos, munidos dos direitos políticos, participam igualmente na escolha dos seus representantes por meio do sufrágio universal.

Nessa compreensão, estamos versando sobre o direito do povo de exercer sua cidadania. Cidadania em uma visão madura e ampliada do conceito, não sendo, portanto, “[...] sinônimo de democracia, pois, embora guardem nexos estreitos entre si, esses dois conceitos revelam amplitudes” (Souki, 2006, p.40), mas sim, na compreensão de Marshall (1967), em que a participação no exercício do poder, elemento intrínseco à democracia, relaciona-se com a dimensão política de cidadania, sendo que o autor define cidadania em três partes ou elementos; vejamos:

Chamarei essas três partes ou elementos, de civil, política e social. [...] por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo (Marshall, 1967, p. 63).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, já no parágrafo único do seu artigo 1º, enfatiza esse aspecto político, afirmando que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. E no âmbito educacional, “as questões ligadas à participação podem ser consideradas o pano de fundo de todos os mecanismos que, de alguma maneira, materializam os processos de funcionamento da gestão democrática do ensino público” (Mendonça, 2000, p. 93).

Essa participação no âmbito da educação pública precisa de encontrar condições favoráveis para que aconteça, fazendo-se necessária a adoção de ações que garantam a inclusão social dos sujeitos que fazem a comunidade escolar, independentemente da classe social, do gênero, da etnia, da formação, dentre outros aspectos; ações essas pautadas no estímulo ao exercício da cidadania, visando a transformação da realidade. A escola deve ser, portanto, um ambiente de inclusão social em que os sujeitos sejam aguilhoados à vida política, pois é dada a ela, enquanto instituição social e equipamento público, a capacidade de “preservar e de semear possibilidades de alteração da ordem social existente reforçando a importância da dimensão política no âmbito das práticas sociais estabelecidas na educação” (Araújo, 2011, p. 43).

Nessa perspectiva, precisa-se de ter clareza de que a participação defendida na democratização da gestão escolar é pautada por uma visão progressista de transformação da realidade educacional e social, em que os sujeitos, necessariamente, precisam de estar inseridos nos espaços, principalmente naqueles de tomada de decisão. Adverte-se, contudo, que

Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões (Paro, 2016, p.22).

Importa frisar que os setores conservadores, estrategicamente, vêm se utilizando desse mecanismo – a participação –, dando-lhe uma nova roupagem, de caráter restritivo, e essa estratégia está ganhando um espaço importante para a educação pública, entrando, de certa maneira, no consenso da comunidade escolar. Esse modelo de participação restritiva se

caracteriza em uma pseudoparticipação, porém, o poder de decisão se dá de forma unilateral, impedindo a participação efetiva dos sujeitos. Nesse sentido,

[...] essa perspectiva cria um estado imaginário de participação. Uma participação dissimulada, mascarada e regulada de cima para baixo, bem de acordo com os novos padrões capitalistas, que defendem formas mais participativas dos “colaboradores” na gestão da produção, mas sem alterar os rumos e sentidos da gestão, pois o interesse é de explorar mais o trabalhador, agora com sua conivência (Araújo, 2011, p. 45).

As estratégias políticas na área educacional do setor conservador deste país constituem um dos elementos desafiadores para a democratização da gestão escolar, tendo em vista que o projeto de nação, por eles idealizado e fomentado, está pautado na desarticulação da sociedade, cujo objetivo é deixar o cenário livre para a concretização de seus projetos. Assim, as camadas conservadoras costumeiramente ressignificam práticas e conceitos

[...] ao se apropriarem [dessas,] historicamente vinculados ao fortalecimento da luta cidadã, como a participação efetivamente democrática [...] tentam instituir uma “pseudo-democracia”, pois o objetivo tem sido o de esvaziar a escola como espaço privilegiado de política pública de discussão, de reflexão e de deliberação coletiva. Assim, esses setores concebem os sujeitos sociais da escola apenas como objeto das políticas, como pseudo-colaboradores de programas elaborados por tecnocratas da educação (Araújo, 2011, p. 46).

Os sujeitos sociais que se encontram na linha de frente da educação, ou seja, os professores, tornam-se executores de tarefas, tendo sua capacidade intelectual subjugada, pois nesses moldes os espaços de debate, de diálogo, de construção e de reflexão da política educacional são desocupados, bem como os laços com os demais sujeitos que fazem a comunidade escolar tornam-se fragilizados, a exemplo dos pais, dos responsáveis e dos alunos. Além disso, a dimensão política, tão essencial para uma transformação estrutural da educação, vai se diluindo no cotidiano, sendo substituída pela centralidade na qualidade, na eficiência, na competência e no bom desempenho.

Por isso, é importante o fomento do exercício da cidadania em seu aspecto político, qualificando a participação efetiva da comunidade escolar nos processos de construção das políticas educacionais na base para que ela não se perca pelo cotidiano difícil da escola, pois a cidadania

[...] é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil, nos quais estiveram envolvidos em diversos graus, diferentes atores sociais. A gestão democrática da educação está tão estreitamente vinculada aos processos participativos que Carlos Roberto

Jamil Cury (1997) chega a compreendê-los como fonte da gestão (Mendonça, 2000, p. 93).

### **2.2.2 Sujeitos sociais e desafios estruturais para a participação efetiva: a comunidade escolar**

Mendonça (2000) afirma que não existe homogeneidade legislativa sobre os segmentos que compõem a comunidade escolar, considerando que as normas legais seguem a lógica da Constituição Federal (CF/88) e da Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96, em que colocaram a cargo dos respectivos sistemas de ensino tais definições, contudo,

Em toda a legislação examinada, alunos, professores e demais servidores, bem como pais ou responsáveis são considerados segmentos na composição da comunidade escolar. Alguns sistemas, no entanto, ampliam esse espectro, indicando a possibilidade de participação de representantes de “grupos comunitários”, de representantes da comunidade preferencialmente eleitos pela Associação de Moradores, de representantes dos “movimentos populares” e, até mesmo, de representante da Igreja (Mendonça, 2000, p. 95).

Além dessa não homogeneidade, há a necessidade de ampliar a participação dessa comunidade para além dos muros institucionais da escola, isto é, a comunidade externa deve ser observada, pois a consolidação da democratização da gestão escolar se dá com a participação efetiva da comunidade interna e externa à escola, em um movimento onde a instituição esteja continuamente aberta à comunidade e a comunidade igualmente aberta à escola, ou seja, manifestada por vínculos e sentimento de pertencimento daquele espaço.

Um ambiente coletivo, diverso e guiado por um projeto de construção e consolidação de uma identidade plural, que só é possível com a participação de todos os sujeitos, sejam estes servidores docentes ou não docentes, estudantes, pais ou responsáveis, além dos movimentos sociais historicamente estabelecidos naquela localidade. Assim,

[...] pode-se caminhar de uma democracia que vai da escola para a sociedade, o que significa construir uma escola vinculada a um novo projeto de sociedade, em que seus valores estejam fundamentados em um projeto de nação comprometido com a universalidade de direitos, com a justiça social (Araújo, 2011, p. 47).

Refletindo sobre a formação do Estado brasileiro e a dialética nele existente entre a dominação racional-legal e a dominação tradicional, onde se predominou a dominação patrimonial, pode-se afirmar que as características de um Estado Patrimonial, no caso brasileiro, quais sejam: relação de mando, submissão, autoritarismo, clientelismo, dentre outros, apareçam em um processo de correlação de forças entre esse Estado e a comunidade escolar interna e externa à escola, alagados em conflitos de interesses daqueles inerentes à sociedade e os outros desejados pelo poder hegemônico. Paro (2016) aponta essa preocupação e a importância da participação efetiva da comunidade escolar na gestão da escola, lutando em defesa dos seus interesses e na busca pela autonomia.

Os discursos de nossas autoridades educacionais estão repletos de belas propostas que nunca chegam a se concretizar inteiramente porque, no momento de sua execução, faltam a vontade política e os recursos (tão abundantes para outros misteres) capazes de leva-las efetivamente a bom termo [...] No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado (Paro, 2016, p. 50).

Outra preocupação a ser levantada são as relações sociais entre os próprios segmentos que compõe a comunidade escolar, considerando que o antagonismo é um elemento intrínseco às relações sociais, principalmente, onde predominam grupos sociais diversos, como é o caso da escola pública. Mendonça (2000) constatou que, na maioria das legislações pesquisadas, há o que ele chama de primazia do professor nos processos participativos de eleição de diretores e uma resistência da categoria à participação comunitária.

A resistência dos professores à participação comunitária na escola pode ser aferida pelo esforço e pela pressão que esse segmento desenvolve para manter sua hegemonia. E, na medida em que os processos de participação dos demais segmentos da comunidade escolar se ampliam, aumentam, também, os conflitos de interesse, estabelecendo-se por vezes, uma verdadeira guerra de segmentos (Mendonça, 2000, p. 103).

O autor completa:

A primazia dos docentes ou a restrição à participação dos pais de alunos nos mecanismos de gestão democrática pode ser encontrada, ainda na própria legislação. O município de Aracaju, SE, que mantinha um Conselho de Professores no nível central do sistema de ensino, extinguiu-o em favor de conselhos escolares nas unidades de ensino, de caráter consultivo e deliberativo, cujos membros são todos os professores e especialistas,

coadjuvados por somente um representante dos pais, um dos alunos e um dos funcionários, num flagrante supremacia dos professores (Mendonça, 2000, p. 105).

Contrariando essa realidade, apenas o Estado de Santa Catarina não coadunou com essa lógica, incluindo os pais e os alunos como protagonistas no processo.

No Conjunto dos dados empíricos recebidos dos sistemas de ensino dos estados e municípios brasileiros, este desponta como único caso em que os usuários da escola pública são privilegiados em relação aos servidores (Mendonça, 2000, p. 107).

Nessa conjuntura de prejuízos à participação dos pais, responsáveis e alunos, no mínimo se constata que as relações sociais presentes são permeadas pela exclusão, o que é inadmissível perante uma política de democratização da gestão escolar. Paro (2016), ao discorrer sobre os condicionantes internos da participação, apresenta essa questão como um condicionante ideológico, considerando todas as concepções, valores e crenças das personalidades individuais dos sujeitos sociais que compõe a escola analisada, e coloca que:

Do plano Escolar aos depoimentos de professores, direção e demais funcionários, com raras exceções, o que se observa é a opinião generalizada de que os pais e responsáveis pelos alunos são pessoas padecendo das mais diversas carências (econômicas, cultural, afetiva), com baixa escolaridade, sem interesse pelo desempenho dos filhos na escola e em boa parte agressivos para com o pessoal escolar. De forma semelhante, os alunos, além de carentes nos vários aspectos (alimentar, afetivo e cultural), são vistos em sua maioria como agressivos, desinteressados pelo ensino e “bagunceiros” (Paro, 2016, p. 59).

Sendo assim, nesse caso identificou-se a predominância de relações de paternalismo e autoritarismo, prevalecendo o preconceito e a exclusão, distanciando os pais, os responsáveis e os alunos do processo de participação efetiva, pois, nessas circunstâncias,

Diante dessa visão depreciativa da comunidade, muitos usuários se sentem diminuídos em seu autoconceito, o que os afasta da escola para não verem seu amor-próprio constantemente ferido. Outros conseguem perceber o preconceito com que são tratados, o que pode contribuir também para afastá-los quando sentem que não há condições de diálogo com a escola (Paro, 2016, p. 60-61).

Tratando especificamente da situação dos alunos na estrutura de poder na escola, para além das questões já levantadas, faz-se oportuno trazer a análise de Mendonça (2000), segundo o qual

O afastamento dos membros deste segmento de processos participativos está ligado à sua condição inferior na hierarquia de poder estabelecida na instituição escolar, mas também tem conexão com as concepções pedagógicas tradicionais, que situam o aluno na condição de paciente do processo educacional, bem como com o tratamento que a legislação em geral tem dado à relação do adulto com a criança, considerando esta última como imatura, sem cidadania (Mendonça, 2000, p.110).

Em síntese do que foi visto até aqui, sabe-se que a participação efetiva da comunidade escolar é condição *sine qua non* para a consolidação da democratização da gestão escolar. A diversidade caracteriza a realidade social e, decorrente disso, o interior da escola. O conflito, portanto, previsto, se não necessário, reflete a sociedade que se quer. Nesse sentido,

Parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar, como condições necessárias para a luta por objetivos de mais longo alcance, como o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população (Paro, 2016, p. 58).

Os desafios à participação da comunidade escolar na gestão da escola não se esgotam por aqui. Existem aqueles de ordem puramente material, como a

[...] falta de material didático, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários, falta de recursos materiais e financeiros para fazer frente às necessidades elementares (Paro, 2016, p. 55).

Como se constata, são inúmeros os desafios, entraves e/ou condicionantes à participação de todos nos rumos da escola. Sendo assim, é condição primeira para o seu enfrentamento o reconhecimento da existência dessas contradições, apresentado, ao pesquisador, uma espécie de diagnose da realidade presente na grande maioria das escolas brasileiras. E, como a democratização das unidades escolares não se dá de forma espontânea, coloca-se a necessidade de que isso seja uma construção contínua até que se conquiste uma realidade sólida. Para tanto, o fomento dos diversos mecanismos de participação entra como estratégia reais para a conquista de uma gestão verdadeiramente democrática.

Recentemente, assistimos a uma mudança importante na Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96, no que se refere aos mecanismos de participação para a implementação da gestão democrática do ensino público. A Lei 14.644/2023 alterou, dentre outros, o Art. 14, instituindo um novo organismo de participação da comunidade escolar, os

Fóruns dos Conselhos Escolares. Além disso, delegou não mais aos sistemas de ensino a função de definir suas respectivas normas para a gestão democrática do ensino público, mas sim Leis próprias dos entes federados, mudanças que, se implementadas, fortalecerão a luta pela democratização da gestão escolar.

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá 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 e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes

Nessa direção, os Fóruns dos Conselhos Escolares, assim como menciona a Lei, são um mecanismo de fortalecimento dos conselhos para uma efetiva gestão democrática da educação, que desempenhará sua função em consonância com alguns princípios, a saber que:

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: I – democratização da gestão; II – democratização do acesso e permanência; III – qualidade social da educação.

Sem dúvida, tanto a instituição dos Fóruns dos Conselhos Escolares, quanto a obrigatoriedade de os entes federados instituírem leis próprias para a gestão democrática do ensino, são avanços no arcabouço legal da educação básica pública brasileira e uma resposta clara aos sujeitos sociais que lutam por uma educação que, de fato, atenda aos anseios da massa. Cabe, agora, acompanhar o caminhar dessas alterações dentro dos sistemas de ensino e sua efetividade na prática, não perdendo de vista que, apesar dos ordenamentos jurídicos se mostrarem favoráveis, é a vontade política do povo que faz os trilhos da democracia andar.

### **2.3 Provimento de diretor escolar: mecanismo para a democratização da gestão escolar**

Não vamos incorrer no erro de acreditar que o fato de se estabelecer um tipo A ou B de mecanismo de provimento para diretor já garantiria uma gestão escolar de fato democrática, pois pensar dessa forma seria uma visão ingênua da nossa parte. Principalmente,

por considerar a realidade brasileira, cuja democracia a todo tempo é colocada à prova, tanto por golpes, quanto por tentativas de golpes.

A história brasileira, desde a Revolução de 30, mostra que no espaço de 60 anos é possível contar duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e que se seguiu ao golpe militar de 64, até 1984, perfazendo 35 anos de ditaduras em 60 anos de história da mudança da dominação de classe. Mas se contar, além dos golpes que resultaram em ditaduras, as tentativas de golpes falhados, chega-se à média de um golpe ou tentativa para cada três anos, desde 30 até 90 (Oliveira, 1999, p. 60).

Destarte, não estamos levando em consideração a nossa história recente. O fato é que as práticas refletem diretamente na sociedade e moldam o comportamento das pessoas, desestabilizando o direito de fala, do dissenso e, conseqüentemente, a anulação da participação; enfim, a inaplicabilidade da política. Se formos pensar no modelo de cidadania plena de Marshall (1967), em que constam os três elementos – civil, político e social – nessa ordem, partindo do caso empírico da Inglaterra, o que se percebe no Brasil é que ao longo da nossa história, convivemos com uma cidadania limitada/regulada, pois quando nos é dado um dos elementos, nos faltam os demais.

Nos casos das ditaduras, reconheceram-se os direitos sociais, contudo, convivendo com a ausência dos direitos políticos e civis,

O conceito de *cidadania regulada* cunhado por Santos (1977) é, pois, a expressão da não universalidade dos direitos, específico do caso brasileiro, diferente da seqüência descrita por Marshall ao analisar o caso inglês. Esse processo de reconhecimento dos direitos sociais vindo do estado, direcionado a um determinado setor da sociedade, em um contexto de ausência de direitos civis e políticos repete-se durante a ditadura de Médici, quando os direitos sociais forma ampliados aos trabalhadores rurais (Souki, 2006, p.55).

Discorreremos sobre essa ótica, para trazer à tona que não podemos definir sobre democratização da gestão educacional, sem considerar as fragilidades da nossa democracia; sendo, portanto, um dos nossos desafios, e afirmar que, diante dessa visão, o tipo de mecanismo de provimento de diretor escolar não contempla os anseios da classe, ou seja, a forma como se dá a inserção no cargo, não se garante por si só uma gestão democrática, mas é um elemento de extrema relevância nesse contexto, pois sem sombra de dúvidas, reflete diretamente no trabalho desenvolvido cotidianamente dentro das unidades educacionais, bem como, a relação com a comunidade escolar, implicando na autonomia, transparência, postura política, enfim, sendo menos ou mais aberto aos anseios da comunidade escolar.

O arcabouço teórico nos leva a discorrer sobre os tipos de provimento de escolha de direitos, considerando: (I) Provimento por indicação; (II) Provimento por concurso público; (III) Provimento por eleição e (IV) Seleção de diretores em duas etapas.

### 2.3.1 Provimento por indicação

Provimento do cargo de diretor por indicação é aquele de natureza político-partidária, ou seja, aquele cuja nomeação dar-se-á de forma livre pelo chefe do poder executivo. No Brasil, é respaldado pela Constituição Federal (CF/88), enquanto cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, artigo 37º, Inciso II. Ou seja, a investidura no cargo não é ilegal, mas podemos afirmar que, em muitos casos, é imoral, pois,

[...] obedecem principalmente a critérios políticos, cabendo ao deputado, vereador, prefeito ou, até mesmo ao chefe do diretório partidário, a indicação daqueles que devem ser nomeados. Muitas vezes, a escolha acaba recaindo sobre indivíduo sem nenhuma vinculação com a escola ou com a comunidade (Mendonça, 2000, p. 127-128).

Não importa, portanto, para muitas realidades das redes de ensino pelo Brasil à fora, que para habilitação ao cargo, o candidato possua qualquer capacidade técnica, por exemplo, elemento que poderia repercutir na qualidade da gestão, mas o que vigora é a conveniência e o momento político, ficando claro o caráter clientelista, “esse procedimento está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento” (Mendonça, 2000, p.128).

O modo clientelista de investidura ao cargo de diretor por indicação é uma práxis na política partidária brasileira, e caracteriza-se, de modo geral, por essa forma de relação que envolve diversos sujeitos na concessão de empregos e, ou, benefícios públicos em troca de apoio político.

Caracterizada a relação de troca de favores que o clientelismo abarca, é fácil entender a sanha com que os políticos caem sobre a escola pública como braço estendido do Estado nas comunidades, onde desejam implantar ou consolidar suas influências. Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto e sistemático (Mendonça, 2000, p.129).

Essa troca de favores se encontra tão impregnada nas relações sociais, que perpassam as classes dos dominados e dominantes, encontrando-se presente, inclusive, na concessão de direitos sociais, em um discurso que descaracteriza os direitos, transformando-os em favores, em que o objetivo final é a captação de votos para si e seus aliados em uma relação clientelista.

Os ordenamentos patrimoniais, que caracterizam o Estado brasileiro, aliados a pouca ou nenhuma exigência de regulamentação jurídica, para a efetivação desta prática, torna-as ainda mais fortes nos diversos sistemas de educação brasileiros, como é o caso de Minas Gerais, que:

[...] a despeito da legislação federal do ensino que exigiu habilitação específica para o exercício do cargo de diretor, do decreto estadual que conjugou a necessidade a aludida habilitação com a aprovação de candidatos em processo seletivo, ou do Estatuto do Magistério que dedicou todo um título às direções de escola, prevaleceram durante anos as indicações políticas. O decreto nunca chegou a ser regulamentado e os critérios fixados como requisitos para as nomeações sempre encontraram um jeito de serem burlados (Mendonça, 2000, p. 131).

Ao mesmo tempo que se traz a afirmação de que não há nenhuma exigência de regulamentação jurídica para a prática da indicação de gestão democrática na educação, deixando o poder executivo livre para se utilizar desse mecanismo ao seu bel-prazer, também se apresenta a negligência com que essa matéria é tratada pela Constituição Federal (CF/98) e suas leis infraconstitucionais, em particular, a Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96, que não a proíbe e ao mesmo tempo transfere a regulamentação da gestão democrática do ensino público para legislações locais. Esse entendimento nos leva a uma conjectura, que seria uma estratégia de escrita jurídica para dificultar a democratização da gestão escolar ou mesmo impedir que esta aconteça.

Essa realidade é grave, uma vez que, a indicação político-partidária para investidura ao cargo de diretor escolar destoa completamente os princípios da gestão democrática do ensino<sup>13</sup>, pois

[..] quando se trata de mera nomeação política, sem estar submetida a nenhum plano de carreira que preveja a realização de concurso público, a escolha se dá por critérios inteiramente subjetivo, ao arbítrio dos que detêm do poder estatal, e visa a favorecer seus interesses político-partidários, em direção aos interesses de seus usuários (Paro, 2016, p.123).

---

<sup>13</sup> Ver Artigo 14 da Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96.

### 2.3.2 Provimento por concurso público

A investidura no cargo de diretor escolar por meio de concurso público se apresenta como uma alternativa para minimizar a prática do clientelismo na administração pública, não sem ressalva, pois, não pode ser considerada como o suprassumo, uma vez que, nesta forma de provimento pode haver a exacerbação do patrimonialismo na gestão, pressupondo que “a escola que recebe o diretor nomeado fica impedida de opinar sobre quem considera mais capacitado para dirigi-la [...]” (Mendonça, 2001, p. 86).

No concurso público levam-se em conta critérios técnicos e mérito, secundarizando, ou mesmo desconsiderando, o pacto com a comunidade escolar, o que pode acarretar inúmeros problemas,

[...] quando o diretor possui estabilidade adquirida pela via exclusiva do concurso, sem submeter-se a um processo eletivo que lhe prove a liderança e lhe conceda legitimidade diante dos demais funcionários da escola e de seus usuários, a tendência é o desenvolvimento de um descompromisso com relação aos interesses dos usuários, porque continua sendo do Estado, pela via do concurso, que advém sua autoridade, e não de um compromisso assumido, num processo democrático de disputa eleitoral, junto ao pessoal, escola e à população usuária da escola (Paro, 2016, p.123).

Essa modalidade a nível de país, não houve muitas adesões. Segundo Medeiros (2000), “é restrito ao estado de São Paulo e sua capital, não sendo adotada por nenhum ente federativo.”

A legislação estabelece como requisitos a habilitação específica em Administração Escolar e o mínimo de cinco anos de exercício em função docente ou de especialista, no caso de ingresso, ou três anos de exercício no magistério público oficial de SP, no caso de acesso. No município de São Paulo/SP, o processo de escolha de diretores por concurso é também regulamentado pelo Estatuto do Magistério, sendo a direção igualmente compreendida como parte da carreira (Mendonça, 2000, p. 135).

Evidencia-se que, pela via do concurso público, uma das situações que mais fragilizam essa modalidade é a ausência de vínculo com a comunidade escolar e a pertença ao território. O processo ao restringir-se a questões técnicas, desconsidera o conhecimento intrínseco da comunidade escolar, seus anseios e suas demandas, ou seja, a realidade local, que deve ser

objeto de intervenção primeira do diretor escolar. Ao contrário, as ações ainda continuariam tuteladas pelo Estado.

Trata-se, na verdade, de um processo esdrúxulo em que, por conta de um (discutível) conhecimento técnico, o diretor – cuja função, como preposto do Estado, possui caráter marcadamente político – escolhe a unidade escolar, mas nem esta, nem os que dela fazem uso, podem escolher o diretor (Paro, 2016, p. 123).

Quando observadas apenas as questões técnicas, essas se mostram insuficientes para avaliar o nível de comando do diretor, uma vez que, a liderança enquanto característica inerente ao seu trabalho, aborda outros critérios para além do técnico, como questões pedagógicas e, principalmente, políticas.

Uma crítica importante ao concurso público é a de que este processo não seria adequado para avaliar a capacidade de liderança necessária a condução dos processos políticos, administrativos e pedagógicos que se passam no interior da escola. Para Romualdo Oliveira, esse aspecto não pode estar submetido à avaliação da capacidade técnica, até porque a pequena parte técnica que compõe a natureza do trabalho do diretor não é a sua atividade principal, mas sim o gerenciamento coletivo ou individual do processo de trabalho na escola, que é uma atividade política (Mendonça, 2000, p.139).

Penso que se assuntos tão cruciais como este - atribuições do diretor escolar e provimento ao cargo – estiverem claramente transcritos na Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96, a gestão democrática do ensino não sofreria tantos ataques, contudo, mais uma vez percebe-se que, de forma contraditória, o texto jurídico que deveria regulamentar as definições dos assuntos inerentes a educação, negligencia-os.

Apenas em 2023, foi que a Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96 trouxe a figura do diretor escolar, enquanto membro nato para compor o conselho escolar<sup>14</sup>. Essa crescente apropriação pelo diretor escolar do exercício político e suas repercussões na legislação pode ser confirmada no trecho abaixo.

Num ambiente em que os processos participativos se ampliaram significativamente dando maior significado e alcance aos processos coletivos de decisão, o papel do diretor escolar é, cada vez mais, definido em termos de natureza política do exercício da administração escolar (Mendonça, 2000, p.141).

Assim, considerando o papel do Conselho Escolar, essa atualização legislativa reforça a necessidade de se estabelecer de forma urgente, como mecanismo de provimento de

---

<sup>14</sup> § 1º do Art. 14 da Lei de Diretrizes de Base da Educação – LDBEN/96, incluído pela Lei nº 14.644, de 2023.

diretores, o modelo mais democrático possível, logo, por essa e outras razões, “a eleição de diretores é defendida como parte essencial ao processo de gestão democrática da educação (Mendonça, 2000, p.141).

### **2.3.3 Provimento por eleição**

A gestão democrática da educação na busca pela democratização da gestão escolar é um princípio que vem para combater diretamente o patrimonialismo do Estado e consequentemente as práticas clientelistas, sendo que a história,

[...] tem mostrado que a gestão democrática não tem apenas um significado, mas é multirreferencial e contempla uma multiplicidade de conceitos e interesses que se expressam na prática social, a partir de canais de participação a serem criados e aperfeiçoados cotidianamente, representando a verdadeira intervenção dos sujeitos sociais no espaço (Araújo, 2011, p.108).

Por ter essa característica multifacetada, existem inúmeros mecanismos que podem possibilitar a democratização estrutural do sistema e que resguardam o direito de participação efetiva da comunidade escolar em um viés transformador, sendo um deles, o provimento ao cargo de diretor pela via da eleição.

Esse método visa, acima de tudo, a ruptura com práticas clientelistas, pois, percebe-se que a eleição de diretores “acabou materializando a luta pela democratização da educação e catalisou o esforço e a mobilização do movimento docente para a implantação de inovações e experiências de administração participativa (Mendonça, 2000, p. 141).

É através da eleição que a vontade da comunidade escolar prevalece, pois a escolha dar-se-á pelo voto representativo da maioria. Não se destaca aqui “apenas” o voto, mas a relevância de todo o processo.

O engajamento da comunidade escolar possibilita que a escola funcione em uma perspectiva que atenda aos seus anseios, pois o provimento por eleição favorece espaços de debate democrático, devolve a comunidade seu poder de barganha perante ao poder central, implicando no compromisso e na sensibilidade política por parte do diretor que representa esse poder, bem como, na desconstrução de relações hierarquizadas, tendo em vista que, deve se fazer presente no cotidiano escolar, além da cobrança, a corresponsabilidade de toda a comunidade escolar que participou do processo.

Os argumentos pelas eleições de diretores giram em torno do seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população (Mendonça, 2000, p.142).

Em diversas instâncias do Poder Público do Brasil, foi adotada a eleição direta para diretores, mesmo antes da Constituição Federal (CF/88), que instituiu a gestão democrática como princípio do ensino público<sup>15</sup>, “historicamente, têm sido a modalidade considerada mais democrática pelos movimentos sociais, inclusive dos trabalhadores da educação em seus sindicatos (MEC, 2006, p. 68).

E, como tudo que diz respeito a gestão democrática do ensino é diversificado, a eleição para diretores também se apresenta com processos variados nas instâncias do poder público que às adota, assim sendo:

O colégio eleitoral pode incluir toda a comunidade escolar ou ser restrito a parte dela, com diferentes ponderações para o voto dos professores, funcionários, estudantes e pais. Em alguns casos, há definição legal e operacional para o andamento e transparência do processo, como data, local, horário, regras de propaganda e de debates. Em outros, a comissão eleitoral se incumbem de regulamentar as diferentes etapas da eleição (MEC, 2006, p.65).

Mendonça (2000, apud Paro 1994:98), também destaca alguns desses elementos:

“a) eleição uninominal ou de lista plurinominal para escolha pelo poder executivo; b) exigência ou não de quórum mínimo para legitimação do processo eletivo; c) o universo de pessoas elegíveis e a presença ou não de pré-requisitos para os candidatos (diploma em habilitação específica de administração escolar, exercício em docência, tempo de magistério, aprovação prévia em concurso etc.); d) a lista dos eleitores, considerando alternativas como a eleição por meio de um colégio eleitoral restrito como o Conselho Escolar, por meio de voto proporcional dos vários setores envolvidos (docentes, funcionários, alunos e pais) ou através de voto universal; e) a articulação ou não do cargo de diretor eleito com uma carreira do magistério; f) a duração do mandato eleito e as normas relativas à recondução a novos mandatos”.

Enfim, independente da forma com que é conduzido o processo, é de extrema importância que aconteça o que é de mais esperado, a participação de todos aqueles que fazem a comunidade escolar e “ter consciência de que a eleição não é a panaceia para todos os

---

<sup>15</sup> Ver Mendonça (2000).

problemas da escola. Há que se cuidar de não transpor para a escola os vícios das eleições gerais, como o “voto de cabresto” e as “trocas de favores” (MEC, 2006, p. 65).

Questões como essa precisam ser sempre problematizadas, considerando que estamos inseridos em uma sociedade de classe com interesses antagônicos, em que a história nos mostra que a balança tende a favorecer aos interesses da burguesia em detrimento da classe trabalhadora.

### 2.3.4 Provimento por Seleção em duas etapas

A seleção em duas etapas é o processo para o provimento de cargo de diretor escolar que avalia o candidato, geralmente, sob dois aspectos, a competência, *a priori* e *a posteriori* pela sua capacidade de liderança. Os sistemas de ensino utilizam-se deste método como estratégia para fugirem da indicação política, seja pelo despertar de consciência ou por pressão da comunidade escolar na reivindicação de formas mais democráticas para a escolha do diretor escolar.

Sobre a competência, os sistemas de ensino costumam avaliar o candidato por meio de provas de conhecimentos e de título. Esse critério de avaliação é, ao mesmo tempo, objetivo e subjetivo, pois, no requisito da objetividade, o candidato é avaliado em um processo que envolve competição direta desse com outras pessoas, como foi o caso do estado de Minas Gerais, que inspirou outros sistemas de ensino.

O processo de seleção competitiva que inclui a apuração objetiva de mérito dos candidatos, iniciado no estado de Minas Gerais, inspirou a sua utilização por outros sistemas estaduais de ensino, não havendo, no entanto, nenhuma experiência de seu emprego nos municípios das capitais (Mendonça, 2000, p. 175).

No requisito subjetividade, a palavra competência está relacionada com a capacidade do candidato, não em ser o primeiro na prova, mas sim, na sua capacidade de liderança, desempenho e habilidades para o exercício da função pública de diretor escolar, ou seja, questões do *eu* que define se o candidato se encontra dentro do perfil esperado de um líder. Essa outra forma de enxergar o termo competência se cruza, fortemente, com a segunda etapa do processo de seleção, a votação direta dos candidatos que conseguem passar na primeira etapa.

Os três primeiros colocados, com pelo menos 60% da pontuação geral da etapa, passam para a segunda etapa, quando, em assembleia da comunidade escolar, os candidatos defendem seus programas de ação. A eleição, que se realiza após o debate com a comunidade, pretende aferir a aptidão para a liderança a que se refere a constituição estadual (Mendonça, 2000, p.176).

Essa estratégia de seleção de diretor, em duas etapas, foi adotada por vários sistemas de ensino após inserção do princípio da Gestão Democrática na CF/88, contudo, havendo algumas especificidades, como foi o caso do Estado do Pernambuco <sup>10</sup>.

Todavia, com o advento do PNE (2014-2024) e sua meta 19 de gestão democrática do ensino, o requisito competência que se relaciona com conhecimento, atitudes e habilidade de liderança, foi substituído pelo mérito, ou seja, atribuição de um valor ao sujeito, àquele que faz por merecer, sendo esse, institucionalizado dentro do arcabouço legal, ou seja, o plano passa oficialmente através da sua meta de gestão democrática a considerar para provimento de cargo de diretor escolar a seleção em duas etapas, sendo por mérito e desempenho associado a consulta pública à comunidade escolar, que veremos com profundidade nos tópicos a seguir.

#### **2.4 A democratização da gestão escolar: reflexões em torno das proposituras da conferência nacional de educação (CONAE) 2010 à lei nº 13.004/2024**

A inserção inédita do princípio da gestão democrática do ensino na CF/88 como um dos princípios norteadores da educação pública brasileira simboliza um avanço e resultado de todas as lutas em prol de tudo o que esse princípio representa, o direito a educação em sua forma mais genuína, sendo: o acesso, a permanência e a inclusão nela e a partir dela. Embora seja um avanço histórico para a educação pública, esse princípio por si só não expressa a sua materialização, ele fundamenta e é base para as ações, condutas e comportamentos da comunidade escolar e acadêmica, refletindo diuturnamente na práxis da escola, pois uma gestão democrática não é dada e sim construída diariamente.

E para sua efetivação, não foi por acaso que a partir da CF/88, o princípio da gestão democrática se torna meta a ser alcançada pelos entes federados a partir dos seus planos de educação, tecendo grandes desafios num país marcado pelo patrimonialismo, clientelismo e autoritarismo. O processo de organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010, por exemplo, representou o desejo, na época, de condução da política educacional brasileira por meios mais democráticos possíveis, sendo a gestão democrática e o regime de colaboração desafios evidenciados a serem alcançados pelo Estado e a sociedade

brasileira.

Com o tema “*Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*”, a CONAE se constituiu como um espaço plural em um processo de mobilização da sociedade civil organizada, movimentos sociais e governo, com grande representatividade e participação ampliada dos sujeitos sociais, dando oportunidade de fala a todos através das conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal que a sucederam, bem como, na plenária final, tendo “como objetivo maior a mobilização social em prol da educação – demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional” (Brasil, 2010, p. 12).

Os debates em torno da gestão democrática integraram um dos seis eixos temáticos da CONAE, que mantiveram a mesma estrutura das mobilizações que a sucederam “em coerência com o Documento – Referência para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, distrital e nacional e com o Documento-Base para a etapa nacional”, sendo:

I- Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulamentação da Educação Nacional; **II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação**; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV- Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V- Financiamento da Educação e Controle Social; VI- Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (Brasil, 2010, p.14).

Na CONAE, esse princípio foi fortemente defendido em uma perspectiva ampla a ser aplicado em todas as instituições educacionais e sistemas de ensino do país, independente de níveis, etapas ou modalidade de ensino, sendo da educação básica à educação superior, do ensino público ao ensino privado, denunciando inclusive as restrições dadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96) sobre as universidades que

Restringiu o alcance da autonomia preconizada pela CF/88, ao definir que “as universidades mantidas pelo poder público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender as peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo poder público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” (Brasil, 2010, p.42).

Por compreender que o princípio da gestão democrática não se constitui como um fim em si mesmo e não é algo dado, mas sim construído por meio de processos e de mecanismos que envolvam a participação, deslocamento do poder central aos cidadãos, autonomia e transparência, a CONAE ressalta a necessidade de

Democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, por exemplo - , para todas as instituições educativas (públicas privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica, preservando as orientações comuns do Sistema Nacional de Educação a ser configurado, a garantia e o reconhecimento do direito às formas alternativas de gestão, de acordo com as necessidades de grupos culturais e sociais específicos – do campo, indígenas, de quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade, dentre outros (Brasil, 2010,p. 43-44).

Como é possível evidenciar, o documento final da CONAE 2010 agenda todas as faces para a concretização da gestão democrática da educação, não como uma fórmula mágica ou prescritiva, mas como alternativas arraigadas no desejo de garantir espaços deliberativos para a construção de ações em prol de uma educação com qualidade social e que seja universal, direcionada a todos sem distinção, com políticas públicas construídas de forma ampla e que expressassem a vontade do povo e não políticas setoriais e fragmentadas.

Sendo assim, a CONAE 2010, por meio dos seus documentos oficiais – Documento-Referência, Documento-Base e Documento Final – pautou os direcionamentos e proposições para a política nacional de educação, subsidiando o que seria o novo PNE 2011-2020 e os rumos para a práxis do princípio da gestão democrática da educação nacional.

O documento final foi conduzido ao poder executivo federal, que o transformou no Projeto de Lei nº.8.035/2010, sendo encaminhado à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010, e, por conseguinte, em 25 de outubro de 2012, ao Senado Federal, por meio do PLC nº 103/2012, até a Lei nº 13.005/2014, que “aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências”, ser promulgada em 25 de junho de 2014.

Historicamente, a educação é vista como um projeto em disputa, e, nesse período, não seria diferente. No Congresso Nacional<sup>16</sup>, o projeto do executivo recebeu 3.000 (três mil) emendas, sendo 2.916 na Câmara dos Deputados, dando origem ao Substituto Ângelo Ribeiro Vanhoni, deputado do PT do Paraná, e outras 84 no Senado Federal. É, sem dúvidas, um número bastante expressivo de emendas, demonstrando tamanha insatisfação da sociedade em relação ao conteúdo entregue pelo PL nº 8.035/2010, que trazia prejuízos às proposições e

---

<sup>16</sup> Consultar o site do <https://www25.senado.leg.br> e <https://www.camara.leg.br>.

deliberações da CONAE 2010, principalmente sobre a gestão democrática. Desse quantitativo histórico de emendas, apenas “cerca de 3% (74 emendas) buscavam incidir sobre a meta 19 e suas estratégias. O Partido dos Trabalhadores foi o campeão de propostas de alteração, com 41 emendas” (Gomes; Britto, 2015, p. 147).

Abaixo, apresentamos os caminhos percorridos pela meta da gestão democrática do PL nº 8.035/2010 à Lei do novo PNE, em que analisaremos, no texto que seguirá o quadro, os pontos de maior relevância para a nossa pesquisa. Vejamos:

**Quadro 5 – A Gestão Democrática: do Congresso Nacional  
à Presidência da República**

<b>PL nº 8.035/2010</b>	<b>Substitutivo ao PL n.º 8.035/10</b>	<b>PLC nº 103/2012</b>	<b>Lei nº 13.005/2014</b>
Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020: X - Difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.	Art. 2º. São diretrizes do PNE: <b>VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação;</b>	Art. 2º São diretrizes do PNE: VI – Promoção do princípio da gestão democrática da <b>educação pública.</b>	Art. 2º São diretrizes do PNE: VI - Promoção do princípio da gestão democrática da <b>educação pública;</b>
Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta Lei	Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para <b>os seus sistemas de ensino,</b> disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.	Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus <b>sistemas de ensino,</b> disciplinando a gestão democrática da educação <b>pública</b> nos respectivos âmbitos de atuação no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei	Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus <b>sistemas de ensino,</b> disciplinando a <b>gestão democrática da educação pública</b> nos respectivos âmbitos de atuação, <b>no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.</b>
Meta 19: Garantir, mediante lei específica	Meta 19: <b>Assegurar condições, no prazo</b>	Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2	Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2

<p>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.</p>	<p><b>de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação</b>, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, <b>no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</b></p>	<p>(dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>(dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>
<p>Estratégias: 19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.</p>	<p>Estratégias: 19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado legislação específica <b>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</b>, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p> <p>19.2) <b>Ampliar os</b></p>	<p>Estratégias: 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 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;</p> <p>19.2) ampliar os</p>	<p>Estratégias: 19.1) priorizar o repasse 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;</p>

<p>19.2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.</p>	<p><b>programas de apoio e formação aos conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, conselhos regionais e outros; e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas.</b></p>	<p>programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas;</p>	<p>19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, <b>garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</b></p>
<p>19.3) Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituir Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o monitoramento da execução deste PNE e dos seus planos de</p>	<p><b>19.3) Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituir Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de</b></p>	<p>19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como <b>efetuar o acompanhamento da execução</b> deste PNE e dos seus planos de educação;</p>	<p>19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p>

<p><b>educação.</b></p> <p><b>19.4) Estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e de associações de pais e mestres, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento na instituição escolar.</b></p> <p><b>19.5) Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.</b></p> <p><b>19.6) Estimular a participação e a consulta na</b></p>	<p>19.4) estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e mestres, assegurando-se os, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento na instituição escolar;</p> <p>19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p> <p>19.6) estimular a</p>	<p>19.4) estimular, <b>em todas as redes de educação básica</b>, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, <b>assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</b></p> <p>19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p> <p>19.6) estimular a</p>
--	--	---

	<p><b>formulação dos projetos políticopedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares por profissionais da educação, alunos (as) e familiares.</b></p> <p><b>19.7) Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.</b></p> <p><b>19.8) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.</b></p>	<p>participação e a consulta na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares por profissionais da educação, alunos (as) e familiares;</p> <p>19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira;</p> <p>19.8) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.</p>	<p>participação e a consulta <b>de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares</b> na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, <b>assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</b></p> <p>19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira <b>nos estabelecimentos de ensino;</b></p> <p><b>19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.</b></p>
--	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Conforme o quadro, no PL 8.035/2010, o princípio da gestão democrática se apresenta em seu art. 2º, inciso X, como uma das diretrizes que orientam o PNE numa perspectiva de divulgá-lo e/ou de difundi-lo conjuntamente com os princípios da equidade e da diversidade e disciplina, no art. 9º, que os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis

específicas no prazo de 1 ano sobre a temática, mas não detalha como se daria o processo, e tampouco se haveria uma lei nacional.

Ao nos dirigirmos à análise da Meta 19, sendo exclusiva para a gestão democrática, evidencia-se um flagrante desrespeito e desdém às deliberações apontadas na CONAE 2010, além de haver apenas 2 estratégias, sendo que elas consideram, exclusivamente, a nomeação comissionada de diretor escolar e os critérios meritocráticos, temas alheios à CONAE. Ademais, a nomeação comissionada de diretores escolares contraria as proposições da sociedade brasileira durante a conferência que orientou a eleição direta de diretores escolares com a definição de uma Lei própria que regulamenta o assunto.

Na eleição direta, conforme já analisada neste capítulo, a comunidade escolar realiza a escolha do diretor, sendo, esta, a forma mais democrática possível para esse feito. Contudo, em se tratando de nomeação comissionada, a escolha fica sob responsabilidade dos governadores e dos prefeitos, permanecendo o poder de decisão no Estado, demonstrando, fortemente, as marcas do patrimonialismo e do conservadorismo na gestão da coisa pública.

A meta acrescenta, ainda, critérios técnicos de mérito e de desempenho adicionados à participação da comunidade escolar, retomando o modelo de gestão empresarial da década de 90. Para Dourado (2011, p. 48), a meta 19, “ao centrar-se em critérios técnicos de mérito e de desempenho por meio de prova nacional específica (estratégia 19.2), extrapola tal princípio e secundariza a participação da comunidade escolar, sendo necessário retomar as deliberações da CONAE sobre a matéria”.

Sendo assim, fica comprovada que a gestão democrática vista pela CONAE 2010 como um instrumento para a construção da qualidade social da educação que enxerga as dimensões internas e, sobretudo, externas a escola, que considera as condições socioeconômicas e culturais dos sujeitos sociais, estimulando sua inserção social para o exercício da formação do cidadão, aliada “as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões [...]” (Brasil, 2010, p.57), foi colocada de lado pelo Projeto do Executivo.

Diante disso, não é forçoso pensar que todos os embates e debates envolvendo a participação de mais de 3 milhões de brasileiros na construção das propostas para subsidiar um PNE destinado a toda a nação brasileira não passou de uma representação enganosa do Ministério da Educação (MEC).

Nessa conjuntura, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), entidade histórica que se faz presente em todos os espaços de debate e de construção da política educacional brasileira, denuncia as proposituras colocadas no PL nº

8.035/2010 e promove a “ampla discussão entre seus associados por meio dos Grupos de Trabalho (GT), estimulando cada GT a apresentar suas contribuições, sobretudo, nas matérias específicas a que cada grupo se dedica” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 484), pois avalia que o PL

[...] não refletiu o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE (*ibid.*, 2011, p. 484).

Desse modo, a Associação apresentou um documento que avaliou, de forma pormenorizada, o PL nº 8.035/2010, apresentando sugestões à lei com base nos princípios construídos historicamente pela entidade, ratificando as proposituras trazidas no documento final da CONAE, de forma que orientava “especialmente quanto às suas diretrizes, bem como ao anexo, envolvendo as 20 metas e 170 estratégias [...]” (*ibid.*, 2011, p. 491). Para a gestão democrática dos sistemas de ensino e instituições educativas, é preciso reafirmar a defesa de ter “como instrumentos a eleição de diretores e a existência de conselhos escolares ou colegiados deliberativos, dentre outros” (*ibid.*, 2011, p. 491).

Seguindo nessa mesma direção, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), fortalecendo o movimento de mobilização popular em torno das contraposições ao PL nº 8.035/2010, realizou diversas manifestações por meio de debates, de seminários e de palestras, com o objetivo de construir emendas, assim como a ANPEd, e discordar do que estava posto no referido projeto elaborado pelo MEC, no que pese, em especial, a questão do financiamento, da gestão democrática e da valorização dos profissionais.

A sua principal fundamentação encontra-se sustentada nas deliberações da CONAE 2010, considerando que o Documento Final reflete “a cara da comunidade escolar, um documento que representa aquilo que historicamente é defendido pela entidade” (CADERNOS DA EDUCAÇÃO, 2011, p. 20). Para tanto, organizaram o “Seminário sobre o Plano Nacional de Educação (PNE): PL nº 8.035, de 2010 – perspectivas, desafios e emendas dos/as trabalhadores/as em educação”, que aconteceu no dia 24 de fevereiro de 2011, em Brasília.

A gestão democrática proposta na CONAE 2010 é firmemente defendida pela CNTE, que recomenda a “garantia das eleições diretas para diretores escolares, o fortalecimento do conselho escolar, a atuação dos fóruns de educação como instrumento de acompanhamento e consulta nesse debate e fazendo com que os conselhos de educação tornem-se deliberativos” (CADERNOS DA EDUCAÇÃO, 2011, p.18) e alerta, ainda, que uma das únicas maneiras de assegurar o princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino e instituições educacionais é a retomada da PEC 104/1999, do Deputado Federal Geraldo Magela PT/DF, que prevê a alteração do art. 37 da CF/88, a fim de não aplicar a norma de livre nomeação de cargos de comissão aos diretores escolares, sendo necessário a instituição de eleições diretas. Com isso, segundo a compreensão da CNTE, neutralizaria o Supremo Tribunal Federal (STF), que com

As inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e seus respectivos acórdãos, têm protegido, sistematicamente, os gestores não adeptos a essa forma de gestão educacional [...] A partir daí, esse importante tema do PNE – consenso entre a comunidade educacional – ganharia respaldo para sua plena execução” (CADERNOS DA EDUCAÇÃO, 2011, p. 115).

Foram elaboradas, então, pela CNTE, inúmeras propostas de alteração ao PL, com o objetivo de enviar ao Congresso Nacional e de pressionar mudanças, contendo, tanto emendas aditivas, quanto emendas de supressão. Sobre a meta da gestão democrática, destacamos as recomendações para supressão de termos, como: *nomeação comissionada e critérios técnicos de mérito e desempenho*, que não coadunam com o conteúdo do documento final da CONAE e que, inclusive, destorce, em completo, a visão da gestão democrática construída pelo manifesto como sendo responsável pela qualidade social da educação, bem como pelo seu aprimoramento enquanto política de Estado.

*Emenda Supressiva*

**Suprimir os termos tachados considerando o sublinhado.**

**Meta 19**

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 eleitos pela comunidade escolar.

*49. Emenda Supressiva*

**Suprimir os termos tachados considerando o sublinhado.**

**Estratégia 19.1**

Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade na gestão escolar. Preliminares à nomeação

comissionada de diretores escolares (CADERNOS DA EDUCAÇÃO, 2011, p.138).

Além disso, esse processo de correlação de forças não foi travado apenas pela ANPEd e CNTE,

[...] embora nem sempre em defesa das posições da Conae - diversos atores estatais e não estatais, incluindo setores variados do governo federal, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), mantenedoras de instituições privadas, entidades religiosas, instituições de educação especial, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, além de especialistas do campo educacional (Gomes; Britto, 2015, p. 24).

O Plano Nacional de Educação teve sua aprovação com conteúdo bem diferente do trazido pelo Executivo por meio do PL nº 8.035/2010, “de fato, apesar da tramitação demorada, o debate nas duas Casas do Legislativo contribuiu para modificar substancialmente o texto original do Executivo, aproximando-o das demandas e posições defendidas por diferentes coalizões e segmentos representativos do setor” (Gomes; Britto, 2015, p. 38). Sobre a meta de gestão democrática, é possível evidenciar, conforme o quadro 6, que houve um avanço considerável em relação a primeira versão do PL nº. 8.035/2010, que contava com apenas 2 estratégias. Contudo, quase não houve alterações em relação ao substituto Ângelo Ribeiro Vanhoni e à versão do Senado, mantendo-a com mesma forma e com o mesmo conteúdo.

A meta 19 passou de 2 estratégias para 8, tendo a gestão democrática do ensino sido materializada em algumas temáticas que consideramos avanços, como:

- programas de apoio e formação de conselheiros de acompanhamento de políticas educacionais;
- fóruns permanentes de educação nos estados, municípios e DF, com vistas à coordenação das conferências e o acompanhamento dos planos de educação;
- constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais;
- conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional;
- participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão escolar e regimentos escolares;
- autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
- programas de formação de gestores escolares.

se materializou em alguns (Gomes; Brito, 2015, p. 150).

Ao mesmo tempo em que a Meta 19 avança em temáticas importantes, não consegue progredir em pontos igualmente relevantes, como, por exemplo, na possibilidade de estender vivências de processos democráticos nas escolas privadas, debate amplamente defendido pela

CONAE 2010, permanecendo o princípio apenas para as escolas públicas, assim como na CF/88, podendo ser verificado no Art. 2º, Inciso VI, da Lei 13.005/2014, acerca da “- Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”.

Ainda sobre uma das temáticas mais caras à gestão democrática, o provimento de cargo de diretor escolar, mesmo com as pressões dadas no processo de emendamento, não se conseguiu reconhecer as orientações da CONAE 2010, que, conforme vimos, orientava a eleição direta para o cargo de diretor escolar. Finda-se, portanto, o processo, conservando a mesma percepção dada pelo PL de um modelo de gestão gerencial em detrimento da gestão democrática, apresentando princípios meritocráticos que devem ser associados a consulta pública, um desafio para os entes federados.

O texto preservou a ideia de que a gestão democrática deveria ser associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e explicitou a proposta de consulta pública à comunidade escolar. Porém, como foi suprimida a referência à direção escolar, não ficou explícito em que aspectos da gestão democrática tais critérios e consulta pública devem ser aplicados. Ganhou-se em abrangência, perdeu-se em objetividade (Gomes; Brito, 2015, p. 149).

Destaca-se, ainda, a Estratégia 1 da Meta 19, que traz como novidade o repasse de recursos da União para aqueles entes que aprovarem legislação específica que discorra sobre a matéria da gestão democrática. A questão pecuniária, ao mesmo tempo que pode ser vista como indutora, facilitadora ou incentivadora para que os entes federados aprovem tal legislação, reforça a concepção gerencial de gestão, quando considera “[...] conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” para o recebimento de tal recurso.

Entendemos que para a democratização da política educacional e conseqüentemente da gestão escolar, faz-se necessária, em primeiro lugar, a democratização do Estado e principalmente da própria sociedade. O que vemos no caso brasileiro é uma sociedade autoritária, hierarquizada, patrimonialista, onde os processos democráticos são, por muitas vezes, frustrados. Estamos caminhando, em passos lentos, para a construção e/ou inserção de aspectos democráticos na política, como é o caso da criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), que, inclusive, foi alvo de ataques, ocasionando seu desfalecimento em 2017. Logo, não podemos, ainda, afirmar que temos uma política verdadeiramente democrática, por isso, coadunamos com a visão de Peroni (2012), pois

[...] quando abrimos mão da gestão democrática pela lógica gerencial, que quer um produto rápido e adequado às exigências do mercado no período atual, estamos pactuando com outra proposta de educação e sociedade e desistindo ou minimizando a importância da construção da democracia que historicamente não tivemos (Peroni, 2012, p. 29).

#### 7.4.1 Desdobramentos a partir do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Lei do “Novo FUNDEB” e sua influência no provimento de cargo de diretor escolar

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) é finalmente aprovado em 25 de junho de 2014 por meio da Lei nº. 13.005/2014. E, conforme visto até aqui, como um projeto em disputa em que percorreram diversos interesses, as demandas populares da CONAE não foram inteiramente acatadas, a ampla participação da sociedade civil, que representa a classe trabalhadora, na práxis, configurou-se mais uma representação enganosa do MEC, acatando, junto ao poder executivo, algumas demandas sociais, demonstrando que o seu maior interesse era por uma educação atendida ao capital e subserviente enquanto instrumento de competitividade mercadológica.

Demonstra, mais uma vez, que os ideais republicanos no Brasil são ancorados pela preocupação com o desenvolvimento e com a modernização do país, todavia, somos conduzidos pela sociedade burguesa e inseridos dentro do sistema capitalista de produção, em que há certa debilidade na construção de um projeto nacional de desenvolvimento que atenda verdadeiramente todas as classes sociais e frações de classes.

Na busca pela dita “qualidade total”, o que presenciamos na política educacional foi a sua inserção e consolidação dentro dos paradigmas da política de avaliação de resultados em larga-escala, fortemente presente na Meta 7, assim como na Meta 19 do PNE. Sendo, como bem assevera Saviani (2020, p. 4), a “[...] a pedra-de-toque de toda a organização educacional [...]”, uma vez que, esse modelo de avaliação tem como base, a superexploração da classe docente na busca incessante por “bons resultados”, suprimindo do professor sua capacidade intelectual e crítica, transformando-os em meros técnicos, sobrecarregando-os de trabalhos outros, e por conseguinte, treinando-os para serem fazedores e/ou cumpridores de tarefas e/ou avaliações, em que, “o tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista [...]”(Freitas, 2012, p. 383).

Estamos diante de um cenário em que as políticas educacionais estão cada vez mais ancoradas nessa lógica gerencial e se distanciando do princípio da gestão democrática, que tem, na participação popular, os meios para chegar nessa qualidade e que conjectura, conforme Souza (2013), “[...] uma sociedade efetivamente democrática, que valorize a ampla

participação dos setores organizados, respeitando sua autonomia, cuja condição se faz necessária para a definição do que significa ‘qualidade’ no campo da educação”. Entretanto, o que vem prevalecendo é a “democracia institucional, donde a definição unilateral ou centralizada do significado de ‘qualidade’ em educação é limitada em seu conteúdo e em sua forma, e não pode ser considerada como uma definição socialmente referenciada”.

Após a CF/88, quando foi inserido, pela primeira vez, o princípio da gestão democrática do ensino<sup>17</sup> como um princípio norteador da educação pública, a avaliação da gestão educacional foi colocada em evidência pelo próprio Ministério da Educação – MEC por meio do anteprojeto da Lei de Diretrizes de Base da Educação (LDBEN) do poder executivo federal, aprovado pelo Despacho Ministerial de 31 de agosto de 1989, sendo que antes não havia sequer debates sobre essa questão.

Observa-se que o debate em torno da relação entre a avaliação da política educacional *versus* a democratização da gestão educacional não foi objeto de preocupação por parte dos movimentos sociais, fato notado nas Conferências Brasileiras de Educação - CBEs, considerando que “[...] não figurou como tema da agenda de debates dos educadores, de modo que essas Conferências não refletiram o crescente destaque dado a essa prática” (Freitas apud Freitas, 2007, p.506).

Apesar de não ter tido destaque na Lei nº 9.394/96, que aprova a LDBEN, Freitas (2007, p. 509), entende que, a partir do anteprojeto do MEC, esse modelo de avaliação poderia sorrateiramente ser implementado pelo governo, “fundamentalmente, esse anteprojeto de lei introduz na proposta de gestão o germe de uma concepção de avaliação centrada em desempenho/resultados[...]”.

Somente após 25 anos é que foi possível constatar esse prenúncio com o PNE (2014-2024), já que, não acatando as recomendações da CONAE 2010, introduzem, na Meta 19, “critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar” para o provimento de cargo de diretores escolares, conforme detalhado no Quadro 5.

Por conseguinte, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, batizada como Lei do Novo Fundeb, que assegura, à educação básica, fundos para a sua manutenção, desenvolvimento e valorização dos profissionais de educação (art.3º.), traz que a complementação da União para a educação deverá ser de, no mínimo, 23% da receita total dos recursos arrecadados por meio de três modalidades, sendo elas, conforme Art. 5º:

I - Complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada

---

<sup>17</sup> Art.206 da CF/88

Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - Complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

E no que se refere à complementação sobre o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), a lei faz relação direta com a Meta 19, Estratégia 19.1 do PNE, quando orienta que só será destinada para aqueles entes federados que cumprirem determinadas condicionalidades, que, segundo a lei, busca boas práticas de gestão, melhoria nos resultados educacionais e redução das desigualdades sociais. Dentre as condicionalidades presentes no Art. 14º, § 1º, destacamos o inciso I, acerca do “provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho **ou** a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho”.

Embora faça relação com o PNE para o cumprimento da Meta 19, observemos que as proposituras são contraditórias, tendo em vista que, no texto da lei do PNE, era a conjunção aditiva *e* que dava ideia de soma, adição; contudo, com a lei do “Novo Fundeb”, o *e* é substituído por *ou*, indicando alternância ou exclusão, ou seja, “o gestor pode escolher a forma que quer fazer, somente uma seleção, ou seleção seguida de uma eleição, ele só não pode fazer somente a eleição, não atende a condicionalidade I”, palavras do então Presidente da UNDIME Nacional, o professor Aléssio Costa Lima, em uma live realizada pela União dos Dirigentes Municipais de educação (Undime) da Paraíba, em 29 de agosto de 2022, fundamentado pela Resolução do MEC nº 01 de 27 de julho de 2022.

Para além de um debate linguístico, estamos diante de um flagrante retrocesso e desrespeito à comunidade academia, aos alunos, aos pais, enfim, aos membros da comunidade escolar, que tanto lutam e lutaram empunhando a bandeira da democratização da gestão escolar. Enquanto uma lei já era alvo de críticas por impor, ao processo de provimento do cargo de diretor escolar, o viés meritocrático somado ao viés político, a outra exclui ostensivamente o último na medida em que deixa a cargo dos sistemas de ensino escolher o

procedimento, não sendo, a participação da comunidade escolar, obrigatória. Em outras palavras, uma simples entrevista e análise de currículo já garante o cumprimento da meta e o recebimento do VAAR.

Nesta perspectiva, os critérios técnicos ou de desempenho sem consulta à comunidade escolar, conduzem ao distanciamento do princípio constitucional perseguido de gestão democrática, posto que a escolha do gestor escolar pode ocorrer de forma burocrática, sem qualquer envolvimento coletivo com os caminhos a serem trilhados e, conseqüentemente, com a qualidade da educação almejada (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 12).

Além disso, a Resolução nº 1/2022 do MEC, ao tratar sobre a metodologia definida para que os entes federados cumpram com a referida condicionalidade, também reforça as contradições com o PNE. Vejamos a tabela abaixo, extraída do anexo da resolução.

**Quadro 5** - Condicionalidades para cumprimento de provimento do cargo de diretor escolar para o exercício de 2022: condicionalidade do inciso I, § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020

Aspectos a serem analisados	Registro	Upload do arquivo
Unidade da Federação		
Lei, decreto, portaria, resolução (Número e data de publicação do ato na imprensa oficial do ente federado)	Nº _____ de ____/____/____	
Nº(s) do(s) artigo(s) que indique(m) os critérios técnicos de mérito e desempenho OU Nº(s) do(s) artigo(s) que indique(m) a consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho	Nº Art _____ Nº Art _____	
Declaração do dirigente máximo da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, atestando o atendimento da condicionalidade de que trata o inciso I do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020 e a veracidade das informações prestadas.		Em sistema

Fonte: Anexo da Resolução 01/2022 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica

Observemos que, para a condicionalidade inerente ao provimento de cargo de diretor escolar, no exercício de 2022, era necessário que os municípios repassassem, no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), em um dos módulos do Plano de Ações Articuladas (PAR), entre o período de 1º de agosto a 15 de setembro de 2022 (art. 5º), as informações acima referenciadas, sendo, a principal, o número da Lei, o decreto, a portaria ou a resolução que regulamentava a matéria, dando um *upload* do documento, não sendo necessário realizar o certame.

O PNE versa, no Art. 9, sobre “leis específicas para os seus **sistemas de ensino**,

disciplinando a **gestão democrática da educação pública** nos respectivos âmbitos de atuação”, não falando na possibilidade de se ter decretos, portarias ou resoluções, até porque essas possibilidades de normativas ferem completamente o princípio da gestão democrática, pois se tratam de instrumentos que, embora legais, são atos unilaterais de vontade, com ausência de debate ou de participação, não expressando a vontade do povo, mas sim do Estado.

Em 2023, é lançada uma nova resolução, a Resolução nº 01 de 28 de julho de 2023, que orienta, aos municípios, que se habilitassem para que continuassem recebendo o VAAR no exercício de 2024. Essa nova resolução avança em relação às obrigatoriedades, como veremos no Quadro 6.

**Quadro 6 - Condicionalidades para cumprimento de provimento do cargo de diretor escolar**

Aspectos a serem analisados	Registro
Unidade da Federação	
1. Ato Normativo (Lei, Decreto, Portaria, Resolução) - número e data de publicação	Nº _____, de ____/____/____
2. Faça o upload da norma (Lei, Decreto, Portaria, Resolução)	<i>Upload do arquivo</i>
3. N°(s) do(s) artigo(s) que indique(m) os critérios técnicos de mérito e desempenho OU consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho	Nº Art. _____
4. A rede iniciou seleção dos gestores pelos critérios previstos na condicionalidade I, mediante publicação de edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo?	( ) Sim ( ) Não
1. Qual a data de publicação do edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo, para seleção de gestores pelos critérios previstos na condicionalidade I?	Dd/mm/aaaa
2. Faça o Upload de Edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo.	<i>upload</i>
5. Declaração do dirigente máximo da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, atestando a veracidade das informações prestadas.	

para o exercício de 2023: Condicionalidade do inciso I do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020

Fonte: Anexo da Resolução 01/2023 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica.

Vejam que as orientações da nova resolução às redes municipais de ensino indicam a importância de informar a norma que regulamentava a matéria sobre o provimento do cargo de diretor escolar, apontando se realizaram ou não o que eles chamaram de processo seletivo (item 4) e que informassem dados referentes ao edital ou documento equivalente que discorresse sobre o certame, sendo necessário, também, o *upload* dos documentos, tanto da norma, quanto do edital.

Ademais, diante do exposto, compreendemos que, com essas políticas neoliberais e de responsabilização, o discurso da democratização da gestão escolar vem sendo esvaziado por

dentro, e está perdendo espaço, pois o que importa não é a participação efetiva da comunidade escolar nos processos, garantindo boas práticas de gestão a partir de seus anseios, mas sim se a gestão atingiu ou não a meta, se garante ou não recursos, se estão ou não cumprindo condicionalidades, sendo a escolha pela via mais democrática ou meritocrática um mero detalhe burocrático e procedimental. Alcança-se a Meta, ganha-se o recurso, mas não se cumpre o princípio constitucional.

### **CAPÍTULO 3:**

## **A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UM MUNICÍPIO DO ALTO SERTÃO DA PARAÍBA**

### **3.1 Apresentação**

Identificar como o município de Pombal-PB, localizado no alto sertão da Paraíba, vem tratando a democratização da gestão escolar da sua rede municipal de ensino, com ênfase no Plano Municipal de Educação (2015-2025), é o que se trata neste capítulo. Para tanto, foi realizada uma análise densa das legislações nacionais e municipais, contrapondo-as com o discurso trazido pelos entrevistados.

Discorreu sobre o percurso efetivado pela rede municipal de educação e sociedade civil organizada na elaboração do PME segundo as orientações dadas pelo Ministério da Educação, dando ênfase na Meta 19 de Gestão Democrática do Ensino. A partir da elaboração do Plano e aprovação da Lei Municipal, a análise concentrou-se no processo de monitoramento e avaliação deste, a fim de identificar o cumprimento ou não da referida meta.

Sendo assim, foi necessário aferir a percepção dos entrevistados a partir da análise das respostas aplicadas por meio da entrevista que continha questões que nos ajudariam a responder o problema pesquisado, embasadas nas categorias de conteúdo levantadas.

### **3.2 A democratização da gestão escolar: dos documentos à prática**

Com a aprovação do PNE 2014-2024, em 25 de junho de 2014, iniciava-se outro desafio: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, no prazo de 1(ano), contado da publicação da Lei, elaborar ou adequar seus respectivos planos, alinhando-os ao que preconizava o PNE (2014-2024)<sup>18</sup>. Portanto, “não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito” (Brasil, 2014, p. 6).

Na época, o MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos

---

<sup>18</sup> Art. 8º da Lei nº 13.005/2014, “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”.

Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o próprio Conselho Nacional de Educação – CNE e o Fórum Nacional de Educação (FNE) reunidos, instituíram um conjunto de técnicos que visavam orientar os entes na condução de todo o processo.

Apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação dos seus planos é competência da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Trata-se de um grande desafio, porque é necessário construir o entendimento nacional de que os planos de educação devem ser feitos para um determinado território, onde vive o cidadão a quem o direito deve ser garantido (Brasil, 2014, p. 4).

No município estudado, além da assistência técnica do MEC, havia uma consultoria privada que integrava a Comissão Executiva Municipal, responsável, em 1ª instância, pela coordenação da elaboração do Plano Municipal de Educação, conforme o art. 1º da Portaria GAB/PMP nº 091/2014, regulamentada pelo Decreto nº 1.774/2014, que “institui comissões para elaboração do Plano Municipal de Educação e dá outras providências”.

Conforme o art. 2º do referido Decreto, integrava a comissão executiva municipal, além da consultoria, com seus respectivos titulares e suplentes, “I - o Secretário Municipal de Educação; II - dois representantes do CACS/FUNDEB; III - um técnico da secretaria municipal de educação; IV - um representante do sindicato dos professores; V - um representante da equipe pedagógica; VII - um representante do poder legislativo”.

Verifica-se que, nesse momento histórico, não existia a presença do Conselho Municipal de Educação – CME, órgão responsável por “elaborar normas complementares para o sistema de ensino do município”, conforme, inciso VIII, art. 3º da Lei Municipal nº 1.389/2009, que o institui.

Infelizmente o mesmo encontra-se desativado devido problemas internos, e a Secretaria Municipal de Educação está à [sic!] espera da aprovação da Lei que instituirá o Sistema Municipal de Ensino, que inclusive altera a composição do CME. Enquanto isso não acontece, o conselho responsável a assumir as competências acima mencionadas é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/FUNDEB (PME, 2015, p. 54).

De fato, o CME foi reorganizado a partir do Sistema Municipal de Ensino, aprovado por meio da Lei Municipal, nº 1.674/2015. Tal processo coaduna com o que é esperado.

Caso o município opte por instituir o próprio sistema, os passos principais para se implantar o sistema de ensino municipal são, sinteticamente, os seguintes: [...] c) organização ou, se já existe, reorganização do Conselho

Municipal de Educação, de acordo com o disposto na lei do Sistema de Ensino Municipal (Saviani, 2019, p. 341)

Com a aprovação da Lei do SME, o CME tornou-se parte integrante do próprio Sistema, compreendendo, conforme art. 12º: “I – A secretaria municipal de educação; II – o **Conselho Municipal de Educação**; III – O plano Municipal de Educação e IV – as suas normas/s complementares” (grifo nosso). A pesquisa revela que ele ficou desativado por um período importante, que foi o intervalo da própria elaboração do PME. Esse fato já evidencia certo enfraquecimento da gestão democrática local, conjecturando que o conselho é a própria manifestação dela, composto, em parte, pela comunidade escolar, tendo a sua importância enquanto órgão consultivo e deliberativo dentro da política de educação, sendo uma forma da divisão do poder e, conseqüentemente, da limitação do poder do Estado.

Mesmo o CACS/FUNDEB assumindo, por um tempo, as prerrogativas do CME, ratificamos tal fragilidade até pela natureza na qual os dois conselhos são criados. Enquanto o primeiro tem como obtivo principal o controle social dos recursos do FUNDEB, ou seja, função bem específica, o segundo tem responsabilidades mais amplas, talvez se caracterizando como “o conselho dos conselhos”, responsável pela “[...] definição das diretrizes da educação do município, contribuindo junto com o poder público municipal na discussão, elaboração e implementação das políticas municipais de educação, na gestão democrática do ensino público e na defesa da educação de qualidade para todos”, (Pombal/PB, 2015, art. 2º, Lei nº 1.693/2015).

Considerando essa desativação do CME, o CACS/FUNDEB integrou a Comissão Executiva Municipal, cujas competências podemos verificar no art. 3º da Portaria GAB/PMP nº 091/2014, onde destaco os incisos: “I - Coordenar a elaboração do Plano Municipal de Educação – PME, II - Organizar a Conferência Municipal de Educação – COMED e VI - Definir os critérios que irão avaliar o Plano Municipal de Educação – PME”.

Para elaboração do PME foram constituídas “comissões temáticas”, por meio da Portaria GAB/PMP 104/2014, cujos membros eram profissionais da educação básica do município, sendo, em sua maioria, professores e supervisores escolares do quadro efetivo e servidores temporários, perfazendo um total de trinta e dois profissionais.

Evidencia-se que houve uma força-tarefa para a elaboração do PME e o cumprimento do prazo estabelecido pelo PNE 2014-2024. Pelo histórico do Brasil em planos não executados, conforme abordado no capítulo anterior, as presunções trazidas por esse esforço,

em particular, provocado pelo MEC/SASE, faz-nos refletir que, no mínimo, estavam buscando evitar o ocorrido antes. Mesmo assim, Saviani (2016) assume que:

Constata-se que assim como em relação ao plano anterior a quase totalidade de estados e municípios assistiram ao término de vigência do PNE sem sequer terem elaborado os respectivos planos de educação, também agora se faz presente o risco de que a maioria, senão todas as medidas previstas no novo plano não cheguem a ser efetivadas (Saviani, 2016, p. 338).

Dentre as comissões temáticas para elaboração do PME, destacamos, conforme inciso VI, art. 2º, da Portaria GAB/PMP 104/2014, a comissão da “Gestão Democrática e Fortalecimento Institucional das Escolas e do Sistema Municipal de Ensino”. No município estudado não havia planos anteriores<sup>19</sup>, então, a missão não era de adequar, mas sim de elaborar um plano, sendo, primeiro desafio das comissões, “efetuar um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo município [...]” (Saviani, 2016, p. 341).

A principal fragilidade identificada no diagnóstico elaborado pela comissão temática da gestão democrática foi a restrita autonomia das escolas, embora não reconheçam como tal. Apontaram que as escolas possuem autonomia, mas essas mesmas escolas ditas “autônomas” não decidem sobre o provimento do cargo de diretor escolar, sendo de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SME). Assim, “cada escola possui sua autonomia para decidir sobre seus esquemas de trabalho, métodos, aquisição de equipamentos e materiais conforme necessidade. No caso da escolha dos gestores, ocorre por indicação da própria Secretaria e não por parte da comunidade” (PME, 2015, p. 65).

Conhecemos os desafios que essa forma de provimento deposita na democratização da gestão escolar<sup>20</sup>, uma vez que carrega, em si, as marcas do patrimonialismo brasileiro, imbuído de práticas clientelistas, que desconsideram qualquer participação da comunidade escolar. O pensamento de Vitor Paro coaduna com essa análise.

A nomeação por critério político, em que o secretário da educação ou o chefe do poder executivo escolhe o ocupante do cargo, tendo como base o critério político-partidário, é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município (Paro, 2011, p.37).

---

<sup>19</sup> Conforme o Art. 1º da Lei Orgânica municipal, datada de 19 de setembro de 2002, o município de Pombal, Estado da Paraíba foi fundado em 27 de julho de 1698, elevado à categoria de vila e emancipado politicamente, em 04 de maio de 1772, e se tornou cidade em 21 de julho de 1862. O art. 76 da Lei Orgânica já citava em seu inciso V a gestão democrática do ensino como um dos princípios para a promoção do ensino público municipal.

<sup>20</sup> Ver Capítulo II.

Sendo assim, a missão do PME, por meio da sua meta 19 de gestão democrática, seria justamente de combater essa tradição patrimonial que marca nossas raízes, e é essa busca que instiga nossa pesquisa, conforme já apontamos.

As referidas comissões definiram o plano de ação para elaboração do PME, que envolveu a elaboração do Diagnóstico e do Documento-Base com as metas e estratégias para apreciação da comunidade escolar por meio de miniconferências e da conferência final, realizada em março de 2015, saindo tudo em conformidade com as orientações do MEC/SASE.

Nesse contexto, é preciso estruturar o Documento-Base (ver Caderno de Orientações no site Planejando a Próxima Década), que é a versão inicial do plano. Para tanto, uma equipe de trabalho deve ser encarregada de organizar os dados e informações coletados no formato de plano de educação previamente definido (Brasil, 2014, p.15).

As conferências tiveram ampla participação da comunidade escolar, conforme análise documental, não sendo possível identificar todos os segmentos sociais que fizeram parte do momento por falha dos participantes no preenchimento da ficha de inscrição. Contudo, o momento contou com importantes quantitativos de inscritos no Eixo – “Gestão Democrática e Fortalecimento Institucional das Escolas e do Sistema Municipal de Ensino”.

Na versão final do PME, aprovado por meio da Lei nº 1.674, de 23 de junho de 2015, é possível visualizar o texto da Meta 19, acompanhada de 9 Estratégias, contudo, pelo escopo da pesquisa, restringiremos a analisar a meta e as duas primeiras estratégias.

**Meta 19:** assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

#### **Estratégias**

**19.1)** buscar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para o município que tenha 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;

**19.2)** estabelecer como critérios técnicos de mérito e desempenho para participar da consulta pública para ocupação cargo de diretores: formação em nível superior com licenciatura plena; experiência mínima de 02 (anos) ano na área educacional (PME, 2015, p. 118).

É oportuno ressaltar que, no PNE, a meta 19 é composta por 8 estratégias, diferentemente do Plano Municipal, onde contamos com 1 estratégia a mais, sendo a estratégia 19.2, que busca “estabelecer como critérios técnicos de mérito e desempenho para participar da consulta pública para ocupação cargo de diretores: **formação em nível superior com licenciatura plena; experiência mínima de 02 (anos) anos na área educacional**”. Mais tarde, com realização da I Conferência de Avaliação do Plano, no dia 09 de outubro de 2018, a comunidade escolar acrescentou mais um critério “**Pertencer ao Quadro Efetivo**” (Relatório Anual de Monitoramento do PME, 2018, p. 96).

Pela análise do conteúdo, podemos observar que é quase uma complementação da estratégia 1, embora, peculiarmente, reflita um desejo da comunidade escolar e uma obrigatoriedade ao setor público, evidenciando o caráter democrático com que a I Conferência de Avaliação foi conduzida.

Não sendo permitido que qualquer pessoa pleiteie o cargo de diretor escolar, mas sim aqueles que, dentre outros critérios de mérito e desempenho que o próprio processo de provimento irá impor, precisará, conforme as proposituras da comunidade escolar, de ter formação em nível superior com licenciatura plena, experiência mínima na área educacional de 2 anos e pertencer ao quadro efetivo. Estabelecendo, portanto, um perfil supostamente técnico do diretor escolar que se espera.

Destarte, essa descrição do percurso que o município traçou durante o processo de construção e aprovação do PME, evidenciada a partir da análise dos documentos coletados no município, será de extrema importância para a próxima análise proposta pelo capítulo. A análise seguirá com as concepções trazidas pelos entrevistados a partir das entrevistas semiestruturadas, onde buscaremos contrapor a teoria à prática por meio de um olhar crítico, considerando os sentidos e as condições no qual o PME foi construído e qual a conjuntura que perpassa sobre a sua implementação.

Lembrando que, conforme descrito na metodologia, esta pesquisa possibilitou entrevistar 4 (quatro) representantes de categorias diversas da comunidade escolar, sendo: representante do corpo técnico da secretaria de educação (E1), representante de diretor escolar (E2), representante de professor (E3) e representante de pais (E4). Para escolha dos entrevistados, considerou-se aspectos subjetivos como, suas visões de mundo, as relações sociais construídas na escola e na comunidade a que ocupam, bem como, questões objetivas, como o tempo no cargo, experiência profissional e pertencer a colegiados.

Para uma melhor compreensão, dividimos a entrevista nos seguintes tópicos: (I) o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de educação, (II) a gestão democrática

escolar, (III) a participação da comunidade escolar para a democratização da escola, (IV) a forma de provimento do cargo de diretor escola e (V) a complementação VAAR.

Os quadros, por sua vez, estão subdivididos em duas linhas. Na linha superior, apresentam as respostas que se aproximam e na linha inferior, as que se afastam de cada um dos entrevistados denominados E1 – entrevistado 1, E2 – entrevistado 2, assim sucessivamente.

### 3.3 Monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação, segundo os entrevistados

O primeiro bloco de perguntas destinou-se à indagação dos entrevistados se tinham acesso ao plano e se esse era submetido ao processo de monitoramento e avaliação. Todos admitiriam que sim, embora um deles tenha explicitado que de maneira superficial (Quadro 7).

**Quadro 7 – Monitoramento e avaliação do PME, segundo os entrevistados**

E1	E2	E3	E4
● Sim, anualmente.	● Sim, sempre.	● Sim, a última vez, quando ele foi analisado, foi em 2023, e agora ele está passando de novo por uma avaliação.	● Sim, de 3 em 3 meses.
● Equipe Técnica para o monitoramento e avaliação do PME.			● Realização de conferências e reuniões.

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)<sup>21</sup>

E2 assinala, ainda, que “[...] no município da nossa cidade, tem um maior cuidado, um maior zelo”. A esse respeito, a Lei nº. 1.674, de 23 de junho de 2015, que aprova o PME, dispõe que:

Art. 5º. A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas

<sup>21</sup> Os quadros a seguir estão subdivididos em duas linhas. Na superior, apresentam as respostas que se aproximam e na inferior, as que se afastam de cada um dos entrevistados denominados E1 – entrevistado 1, E2 – entrevistado 2, assim sucessivamente.

seguintes instâncias: I - Secretaria Municipal da Educação - SME; II - Comissão de Educação da Câmara de Vereadores; III - Conselho Municipal de Educação - CME; IV - Fórum Municipal de Educação.

Art. 8º. O Município, com efetiva participação da sociedade civil, realizará avaliações periódicas e plenárias para a discussão da implementação do Plano Municipal de Educação (PME).

§ 1º. As avaliações periódicas de que trata o caput deste artigo ocorrerão a partir de reuniões, seminários, conferências, simpósios e grupos de estudo, que deverão acontecer em duas modalidades: a) anualmente, por convocação da Secretaria Municipal de Educação e/ou do Conselho Municipal de Educação (CME), em evento especificamente planejado para este fim, prioritariamente no mês de março; b) bianualmente, em Conferência Municipal de Educação, a realizar-se na segunda semana de outubro.

Depreende-se, dos artigos acima expostos, que o monitoramento e a avaliação do PME são estratégias de garantia de seu cumprimento. Além disso, estabelecem as instâncias governamentais responsáveis (art. 5º.), bem como as estratégias de realização das avaliações periódicas em duas modalidades, a saber: anualmente, por convocação da SME, e bianualmente, por meio de Conferência Municipal de Educação.

Desde o PNE 2001-2010, já se afirmava a relevância das avaliações periódicas, considerando que vão além de uma simples conferência de cumprimento ou não de metas, reconhecendo que deve ser um processo crítico, aliado à construção de indicadores de aferição de resultados.

A esse respeito é importante destacar que a avaliação consistiu no exame crítico da relação entre plano, as políticas, os programas e as ações propostas pelo governo federal; procurou-se construir e consolidar indicadores e o respectivo desempenho no cumprimento das metas constantes do PNE, bem como proceder à análise de cada uma das metas, considerando sua especificidade e também sua articulação mais geral (Sampaio, 2011, p. 63 *apud* MEC, 2010, p. 21)

Observa-se, na fala dos entrevistados, que há um certo desconhecimento sobre a periodicidade com que vem sendo realizado o acompanhamento do PME. Entretanto, pode-se considerar que há consenso sobre o conhecimento da existência desse acompanhamento contínuo, fato que ocorre no tempo presente, conforme a fala de E3 e E4, respectivamente, “[...] agora ele está passando de novo por uma avaliação [...]”; “Sim, de 3 em 3 meses ele é bem avaliado né [...]”.

Eles trazem a avaliação como sendo contínua, talvez por não conseguirem diferenciar monitoramento e avaliação conforme são tratados na lei. Não estão, no todo, equivocados, pois o que se busca e se espera para uma política pública, dentre outras coisas, é que ela seja, de fato, analisada criticamente pela sociedade civil durante sua vigência por meio de

mecanismos que possam averiguar seus impactos na população beneficiária, sugerindo mudanças, indicando novos rumos, perpassando obstáculos. Sendo assim, do processo de acompanhamento, podemos averiguar “se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas” (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 111).

E1 menciona quem realiza essa avaliação de processo do PME: “nós temos uma equipe [...] que faz a análise desse monitoramento”; enquanto E4 menciona os meios de realização, “há sempre as conferências e reuniões, juntamente com todos os conselhos [...]”. A equipe mencionada pelo entrevistado E1, refere-se a uma equipe técnica criada pelo município para desempenhar a função de monitoramento e avaliação do PME, regulamentando o art. 5º., acima citado.

Trata-se de dois colegiados: I) comissão coordenadora do plano, formada por 4 (quatro) membros, que são representantes das instâncias mencionadas no Art. 5º, e II) equipe técnica. A primeira possui a finalidade de monitoramento e avaliação do PME. Já a equipe técnica, renovada em 2018, por “necessidade de reestruturação da equipe, tendo em vista, a mudança de gestão e a substituição dos segmentos relacionados aos cargos em comissão, da confiança do chefe do poder executivo municipal” (Portaria nº. 01/2018), possui a função precípua de apoiar a comissão nos termos da legislação<sup>22</sup>.

Os membros que compõem a equipe técnica estão representados no Art. 1º das referidas portarias, sendo composta por 9 (nove) pessoas, a saber:

Representantes da secretaria municipal de educação, da coordenação pedagógica, do conselho municipal de educação, dos supervisores da zona rural, dos técnicos da secretaria municipal de educação, da supervisores da zona urbana, dos professores da educação básica, do sindicato dos funcionários públicos municipais, da educação inclusiva e do poder legislativo.

Sobre os meios de realização do monitoramento e avaliação citados por E4, “conferências e reuniões”, a Lei nº 1.674/2015 cita, também, outras formas de realizar as avaliações periódicas para a discussão da implementação do PME.

Com efetiva participação da sociedade civil [...] a partir de reuniões, seminários, conferências, simpósios e grupos de estudo, que deverão acontecer em duas modalidades: a) anualmente, por convocação da Secretaria Municipal de Educação e/ou do Conselho Municipal de Educação (CME), em evento especificamente planejado para este fim, prioritariamente

---

<sup>22</sup> Portarias: SE nº 1/16 e SE nº 1/18.

no mês de março; b) bianualmente, em Conferência Municipal de Educação, a realizar-se na segunda semana de outubro (Art. 8º, §1º).

A democratização do processo se faz presente nos textos, conforme percorremos na leitura dos documentos, sendo enriquecidos com as proposituras trazidas pela sociedade civil na I Conferência, refletindo, em certa medida, que se constituiu num processo democrático, tendo a sociedade civil o poder de decisão diante da adição ou supressão de proposituras ao texto original do PME. Todavia, faz-se necessário não tirarmos o foco da prática, ou seja, as intervenções na realidade alcançadas com base no que foi planejado, honrando o caráter político da participação popular e caminhando para além da ritualidade que o momento oportuniza, tendo consciência das classes sociais que integraram a sociedade civil naquele momento, uma vez que não evidenciamos, nos documentos, a presença de pais e alunos, dando primazia a figura do professor, confirmando o que foi discutido no capítulo II.

A esse propósito, a ideia de Fórum de Educação acompanha o processo de democratização da política. Inspirados no Fórum Nacional de Educação (FNE), os Fóruns Municipais (FME) foram constituídos “[...] como instância de consulta e de articulação com a sociedade” (Almeida Junior *et al.*, 2014, p. 213), tendo como uma de suas principais atribuições o acompanhamento dos planos de educação, sendo um

[...] órgão representativo da sociedade civil do campo educacional, que deverá se reunir periodicamente, tendo como tarefa precípua o referido acompanhamento, com as atribuições de definir a política nacional de educação, as diretrizes da execução orçamentária, o Plano Nacional de Educação e, após o período de vigência do primeiro Plano Nacional de Educação, proceder à avaliação diagnóstica da sua execução, redefinindo diretrizes, prioridades e objetivos, com vistas à elaboração do novo Plano a ser executado no período subsequente (Saviani, 2010, p. 786).

Quando perguntamos aos entrevistados se tinham conhecimento da existência do FME, todos responderam positivamente, trazendo elementos da fala que ratificam a sua importância, tais como: “É que eu acredito que o fórum tenha necessidade para que haja um alinhamento [...], observem as necessidades e mostrem os maiores interesses para alcançarem objetivos, esse é o desejo do Fórum, porque ele vai fazer uma boa “amarra”, também, do nosso plano” (E1). A esse respeito, esse instrumento de controle social tem sua regulamentação atribuída ao chefe do poder executivo, e a sua composição pode ser verificada no Art. 9º da Lei nº 1.674/2015, a saber que:

- a) Dois representantes da Secretaria de Educação, sendo um o seu representante legal;
- b) Dois representantes do CME;
- c) Dois representantes do Conselho do FUNDEB-COMFUNDEB;
- d) Dois representantes do sindicato dos servidores municipais;
- e) Dois representantes dos profissionais do Magistério.

**Parágrafo único.** O FME de que trata o caput deste artigo será regulamentada pelo chefe do Poder Executivo municipal em até 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação desta lei.

Sua composição, portanto, apesar de trazer representatividades importantes, como sindicatos, professores e conselhos, é excludente com a presença de pais e de alunos. Além disso, seu instrumento de regulamentação trata-se de uma Portaria, cujos representantes se dão por indicação, não coadunando com o pensamento de Saviani, que demonstraria um caráter mais democrático.

Quanto à composição do Fórum, uma ideia a ser considerada seria a de que as entidades representativas da educação gozariam da prerrogativa, não de indicar representantes, mas de lançar candidatos que disputariam as vagas do Fórum em eleições amplas, cujo colégio eleitoral seria constituído por todas as pessoas envolvidas diretamente com a educação, tais como profissionais da área, professores, alunos, pais de alunos e funcionários das instituições escolares. Seria este, talvez, um mecanismo importante de organização do campo pedagógico e de estímulo à sua mobilização e politização (Saviani, 2010, p. 786).

Oportuno ressaltar que, apesar de não existir representatividade de pais na constituição do FME, E4, que representa a categoria, reconhece o seu papel e importância no processo de acompanhamento do PME, “Porque é um conjunto de opiniões né, de formadores, de educadores, e quando as pessoas conversam entre si, elas ajustam o plano para melhor atender aos nossos filhos” (E4).

Os entrevistados reforçam, ainda, os seus pontos de vista quando questionados se o município vem enfrentando dificuldades no cumprimento da meta de gestão democrática, (Quadro 8).

**Quadro 8 – Sobre a Meta de Gestão Democrática da educação:  
Dificuldades para o seu cumprimento**

E1	E2	E3	E4
● ***	● A dificuldades se faz presente, processo natural.	● Teria Dificuldades, a conjuntura não é propícia	● Teria Dificuldades, mas não estão evidentes.
***	● Os obstáculos que surgem são	● Cogitada a possibilidade de	● O que é planejado nos fóruns e

	sanados.	fazer eleição para provimento de diretor escolar.	reuniões, há o alcance.
--	----------	---	-------------------------

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)

E2 e E4, afirmam haver desafios, que são uma condição natural do processo, mas que, conforme E2, “as dificuldades, os obstáculos e adversidades que vão surgindo ao longo do caminho, vão sendo sanadas [...]”, e nessa mesma direção E4 reforça que “tudo que é planejado nesses fóruns, nestas reuniões, há o alcance dos nossos filhos [...]”. Em ambas as falas, constata-se uma certa generalização frente ao que foram indagados, trazendo visões gerais, genéricas.

Ao contrário de E3, que foi específico sobre o que se busca na meta e os desafios conforme a sua visão. Vejamos: [...] “fazer eleição, foi cogitada essa possibilidade, [...] acredito que teria dificuldades no sentido de, não de formação, não de pessoas para disputa, eu não acho que na atual conjuntura seria o mais viável”. Ele cita dois elementos que merecem destaque, e o primeiro é a eleição. Este, conforme amplamente debatido no Capítulo II, trata-se do mecanismo de provimento do cargo de diretor escolar, que reflete ser vastamente reconhecido pela literatura, a melhor forma de escolha para quem busca uma gestão escolar democrática, pois representa a real manifestação de liberdade de escolha de quem a comunidade deseja para ser o dirigente da escola.

Certamente isso não significa nenhuma certeza em termos da completa democratização da escola, já que é apenas uma das medidas necessárias (Paro, 2003). Entretanto, sem ter os vícios das alternativas de provimento, a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização (Paro, 2011, p.39).

O segundo elemento a ser destacado na fala de E3 é a conjuntura. Mas a qual conjuntura ele se refere? A entrevista foi realizada em 29 de maio de 2024, portanto, 5 meses antes das eleições municipais para prefeitos e vereadores. Apesar de não deixar claro na sua fala, fica evidente que essa é a conjuntura a que ele se refere. Ora, historicamente, a forma de provimento de diretor escolar, no município, foi por indicação, conforme demonstrado no próprio diagnóstico do PME: “No caso da escolha dos gestores, ocorre por indicação da própria Secretaria e não por parte da comunidade” (PME, 2015, p. 65). Sendo assim, realizar uma eleição para diretor escolar, nesse período, certamente poderia enfraquecer o poder hegemônico do Estado frente aos seus subalternos, uma vez que essa forma de provimento, como já vimos, “[...] favorece o clientelismo e o atendimento dos governantes, em oposição

ao interesse da comunidade escolar [...]” (Paro, 2011, p. 40), não sendo, conforme a percepção de E3, “[...] o mais viável” para o momento.

### 3.4 O conceito de gestão democrática escolar, segundo os entrevistados

Paradoxalmente a essa realidade, quando perguntados sobre suas compreensões acerca de uma gestão escolar democrática, observa-se uma heterogeneidade na resposta dos entrevistados (Quadro 10), referindo-se a expressões como: liberdade, autonomia, tomada de decisão de forma conjunta, coletividade, dentre outros.

**Quadro 10** – A compreensão dos entrevistados sobre Gestão escolar democrática

E1	E2	E3	E4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Colaboração de todos nas decisões;</li> <li>● Compartilhamento de decisões e responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Escuta pelo diretor das opiniões da comunidade escolar;</li> <li>● Consenso de opiniões para tomada de decisão.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Liberdade;</li> <li>● Autonomia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coletividade;</li> <li>● Colaboração de todos na execução do processo.</li> </ul>		

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)

E3 e E4 se aproximam nas respostas. Verifica-se que é consenso para ambos que a gestão escolar democrática se dá a partir da coparticipação de todos na tomada de decisão, assumindo que uma gestão que oportuniza espaço de participação efetiva, dá, à comunidade escolar, lugar de fala, escutando suas opiniões e direcionando suas proposições no caminhar da escolar, compartilhando as decisões e responsabilidades. Destacam, ainda, a importância da presença do Conselho Escolar, colegiado responsável por fortalecer a democracia na gestão escolar e na busca da construção coletiva de uma educação de qualidade.

E3 explicita, em sua fala, a *participação na tomada de decisões*.

Na minha opinião, uma gestão escolar democrática, é aquela que as decisões do ambiente escolar, em si, elas sejam tomadas mediante várias opiniões onde é convocado o Conselho da Escola, os Professores, pais, representantes das categorias que compõem o ambiente, a escola, porque a escola não é

composta somente de professor e aluno, tem os pais, tem os outros profissionais.

E4 ratifica a ideia.

Todo diretor escolar um dia ele foi aluno, e por ele ter sido aluno, mas ele foi aluno em outros tempos, hoje, muitas coisas mudaram, é interessante que o diretor ou vice-diretor, ele escute seus professores, seus alunos, para que assim, com as opiniões, com essas, é, esses diversos pensamentos cheguem em um consenso e que esse consenso, obviamente, seja um consenso positivo, para que a educação realmente aconteça.

A gestão escolar democrática parte de uma concepção em que há a necessidade de existir espaços dialógicos dentro da escola, nos quais a comunidade escolar deverá, necessariamente, ocupar, tendo liberdade para contribuir enquanto sujeitos dotados de direitos. Ademais, o diretor escolar não é a peça-chave que move o caminhar da escola, mas integrante dela, juntamente com os demais membros, numa relação horizontalizada. Sendo assim, as suas decisões deverão ser embasadas a partir das indagações de todos, em que o dissenso promovido pelo diálogo seja transformado em consenso, objetivando sua tomada de decisão, ou seja, decisão que acontece a partir de muitas vozes.

Nessa linha de pensamento, há uma transformação e deslocamento do poder dentro da escola, “e a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadores” (Paro, 2016, p.13). O diretor que, apesar de ser classe trabalhadora, representa o Estado e a classe dominante, passa a atender aos interesses da classe dominada. Essa idealização da realidade escolar é tratada, por Paro (2016), como uma utopia, clareamento das condicionantes que impedem o “vir a ser”, objetivando intervenções futuras.

Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas escolares, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola (Paro, 2016, p.13).

Desse modo, uma gestão escolar democrática e alicerçada na liberdade dos sujeitos que a compõe. Liberdade essa compreendida na inclusão desses sujeitos nas tomadas de decisões dentro da escola, sendo essa a mais genuína participação e elemento essencial para quem se busca uma gestão escolar emancipatória. Compartilhando a tomada de decisões, também se

compartilham as responsabilidades, fato apontado por (E3), que diz que “[...] no momento em que eu partilho com a equipe a decisão a ser tomada a responsabilidade também está compartilhada”.

A esse respeito, é preciso aprofundar as reflexões de modo a que se perceba que, ao se distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não está perdendo poder [...], mas dividindo responsabilidade. E, ao acontecer isso, quem estará ganhando poder é a própria escola (Paro, 2016, p.17).

Não obstante a isso, as falas de E1 e E2 se isolam dos demais. E1 menciona uma nova categoria – autonomia – não sendo para nós uma surpresa, já que se constitui um dos elementos imprescindíveis para uma gestão democrática escolar, contudo, apesar de reconhecermos sua importância enquanto categoria de conteúdo, a autonomia não será objeto de nossa investigação.

E2 descreve, sob sua ótica, seu modelo de gestão escolar democrática. Observemos:

Uma gestão democrática, é aquela gestão que se abre para que a aprendizagem do aluno aconteça, mas que nesse processo, ao longo dele, seja envolvido todos, não é só a diretora administrativa, nem só o diretor pedagógico né, mas, do guarda, do auxiliar de serviço, né, aquelas pessoas que estão envolvidas, os disciplinadores, o copista. A gestão acontece quando você dá essa abertura para que todos possam colaborar de mãos dadas para que a aprendizagem ela aconteça realmente (E2).

Depreende-se que a ideia de gestão escolar democrática, descrita por ele, aproxima-se do que compreendemos sobre coletividade. Um trabalho coletivo em prol de um objetivo comum que, segundo ele, seria a aprendizagem do aluno. Todavia, a gestão democrática busca uma educação que está para além da simples aprendizagem, uma educação que deve alcançar o tripé da CF/88, (art. 205), “o pleno desenvolvimento da pessoa (e não sua preparação para atender às necessidades de outrem), prepara para o exercício da cidadania (para o exercício consciente de seu papel na sociedade) e, por fim, qualifica para o trabalho (criando os meios de subsistência feridos pelo privilégio)” (Medeiros; Filho; Nascimento, 2024, p. 4).

Outrossim, essa colaboração, descrita por ele, traz a concepção de gestão democrática sustentada na participação limitada a execução do trabalho. Em sua visão, para que se alcancem resultados positivos na aprendizagem do aluno, todos os que fazem a comunidade escolar precisam de desempenhar suas tarefas conforme sua função, trabalhando em conjunto, de forma transdisciplinar, o que não inclui a participação na tomada de decisão e se distancia

do que é uma gestão escolar verdadeiramente democrática. Paro (2016) já nos alertou sobre isso, no Capítulo II, quando informa que a participação na tomada de decisão não elimina a participação na execução, mas não tem como fim, e sim como meio, pois a participação propriamente dita é aquela que há a partilha do poder, a participação na tomada de decisões.

### 3.5 A participação na gestão democrática, segundo os entrevistados

A *participação* é, inclusive, essa partilha de responsabilidades. Nesse sentido, é oportuno retomarmos o diálogo sobre participação e suas formas de materialização na educação, abordadas no Capítulo II. Aprofundaremos, a partir do ponto de vista dos entrevistados e suas visões diante da realidade dentro da escola. Para tanto, dividiremos a temática em dois quadros, sendo: (Quadro 10) e (Quadro 11).

No Quadro 10 traremos dos elementos mais importantes no que se refere à compreensão sobre participação. Já o Quadro 11, voltar-se-á para o debate em torno de como se forma o vínculo entre comunidade-escola e escola-comunidade e como o sistema municipal de ensino e a escola interagem nesse processo a fim de avaliarmos, a partir de suas falas, o nível de participação nessa relação.

**Quadro 11 – Compreensão de participação**

E1	E2	E3	E4
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presença em todos os acontecimentos;</li> <li>● Presença nos conselhos;</li> <li>● Luta ativa constante dos sujeitos para efetivação dos direitos;</li> <li>● Dar condição de fala aos pais e alunos para fazerem indagações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Interação;</li> <li>● Envolvimento no processo como um todo;</li> <li>● Participação ativa para a formação de alunos críticos, cidadãos;</li> <li>● Processo colaborativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presença nos conselhos;</li> <li>● Participar de reuniões, comemorações e eventos temáticos;</li> <li>● Apoio, dar um algo a mais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dar a opinião em determinado assunto a gestão da escola e cobrar depois.</li> </ul>

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)

Observando o Quadro 11, é consenso dos entrevistados que participação é presença, envolvimento, é estar ali, fazer-se ser visto e ouvido, sejam em reuniões, conselhos, eventos. É a escola tendo a consciência de que, necessariamente, precisa dar condições de fala à

comunidade escolar. Nesse aspecto, não se evidencia afastamento na compreensão do que seja participação pelos entrevistados.

Trouxeram, eles, elementos importantes que definem a matéria como a presença em conselhos e a importância do envolvimento nos processos na sua integralidade, desde o planejamento da política até o acompanhamento das ações propriamente ditas, como comprovaremos na fala de E4: “É eu poder dar minha opinião [...] para que, assim, eu possa cobrar”.

Ademais, duas questões merecem destaque na fala de E1.

Participar é estar presente nos acontecimentos, seja um acontecimento simples ou mais complexo, então no nosso universo escolar, falando de instituição escolar e de universo como um todo, há acontecimento simples e de uma esfera mais complicada, então tem que participar em todo tempo, é estar nos conselhos, é estar facilitando para que nós tenhamos também crianças já participando, protagonizando, então é uma interação direta, e tem que estar ativamente lutando para que aconteça todas as mudanças participativas.

Conforme vimos, surge, pela primeira vez nas falas dos entrevistados, o reconhecimento da necessidade de envolver as crianças na política, e que elas possam fazer parte, inclusive, dos conselhos escolares. A criança protagonista, sendo considerada na sua integralidade como sujeito de direitos e deveres, é, portanto, “condutor de ações regidas por sua vontade” (Paro, 2010, p. 766). Nesse sentido, “a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, significou um grande avanço na maneira como a sociedade encara o direito da criança e do adolescente à participação, inclusive na Escola” (Mendonça, 2000, p. 111). É claro que em se tratando de sujeitos não responsáveis à luz da lei, faz-se necessário aprofundar mais a discussão em torno de quais espaços de poder deveriam ocupar. Um exemplo interessante e que constitui um importante mecanismo da gestão democrática é a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis, que, inclusive, não existem no município pesquisado.

É oportuno, também, destacar, nessa fala, a necessidade, ou melhor, uma quase obrigatoriedade de permanecermos em luta constante em prol de uma educação de qualidade e emancipatória, pois como já mencionado anteriormente, a materialização do princípio da gestão democrática dentro das escolas, não é algo dado e acabado, mas sim construído diuturnamente. E por que não começarmos com as crianças na construção dessa consciência política e libertadora?

Podemos compreender que a fala de E2 também coaduna com esse entendimento, defendendo uma educação que forma sujeitos de direitos e vontades, ou seja, livres. Participação, para ele, é

Você estar interagindo em tudo que você for fazer, você tem que ter uma participação ativa, senão você não participa, você não interagiu, se você não tiver envolvida no processo como um todo. Participação para mim é você estar inserido em todo o processo para que a educação ela flua de maneira positiva, para que os alunos eles se desenvolvam bem, eles sejam capazes de serem críticos, que eles sejam capazes de serem realmente na sociedade que ele está sendo preparado, cidadãos, e isso aqui nós adquirimos quando estamos no processo juntos, num processo colaborativo, que todos estejam inseridos com o mesmo objetivo, com o mesmo intuito (E2).

Em resumo, para ele o sentido da participação na escola se dá com finalidade de construir uma educação de qualidade e emancipatória, com o envolvimento de todos, em especial do corpo discente, visando a formação de sujeitos históricos, críticos, cidadãos que possam interferir de forma positiva na sociedade na qual se encontram inseridos. Sendo assim, “uma concepção de educação como formação do ser humano em sua integralidade de sujeito, de ser de vontade, autor de sua história, incompatível, portanto, com qualquer metodologia de ensino ou qualquer pedagogia que não leve em conta esse caráter ou que favoreça uma relação de dominação” (Paro, 2009, p. 456).

Mesmo que as falas até aqui mostrem uma visão ampla de participação, cuja finalidade é a construção e a efetivação de uma educação pública, laica, de qualidade e emancipatória, nós nos deparamos, a seguir, com alguns contraditórios, o que reflete um paradoxo no pensamento da maioria dos entrevistados, pois, ao mesmo tempo que afirmam o que já mencionamos, mergulham numa dicotomia de pensamentos.

Questionamos os entrevistados acerca de como a escola promove a construção e o fortalecimento do vínculo com a comunidade escolar e como essa comunidade se insere dentro da instituição. Descreveram, assim, como se estabelece essa relação em âmbito local. Nesse sentido, o Quadro 12 é revelador.

**Quadro 12** - O vínculo da escola com a comunidade e da comunidade com a escola e como a escola facilita a construção e fortalecimento desse vínculo.

E1	E2	E3	E4
----	----	----	----

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Busca ativa;</li> <li>● Reuniões;</li> <li>● Visitas domiciliares;</li> <li>● Estratégias de interação que visem a vivência familiar junto à escola, por meio de projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estabelecem parceria com as famílias;</li> <li>● Desenvolvem estratégias para inserir os pais da escola;</li> <li>● Envolvem os pais nas questões comportamentais e de aprendizagem do aluno;</li> <li>● Realizam busca ativa dos pais de alunos que apresentam problemas comportamentais, para intervir em conjunto com a escola na resolução das questões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Participação dos pais em reuniões periódicas;</li> <li>● Realização de eventos, comemorações e projetos que envolvam as famílias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realização de reuniões periódicas com os pais, para avaliar questões comportamentais e de aprendizagem do aluno.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Relação cuidadosa;</li> <li>● Visão singular de cada território;</li> <li>● Resistência dos Profissionais para com algumas as famílias;</li> <li>● Estratégias para proteger o aluno de vivências de risco fora da escola;</li> <li>● Necessidade de se fortalecerem, juntas, para vencer as expressões da questão social.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Construção de vínculo de amizade.</li> </ul>

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)

É consenso que a principal forma para o fortalecimento da parceria é por meio de reuniões periódicas para, principalmente, avaliar questões comportamentais e de aprendizagem dos alunos. Metade dos entrevistados informaram que realizam busca ativa aos pais daqueles alunos que também apresentam problemas comportamentais e a maioria relata

que executam projetos como estratégias de interação, visando a vivência familiar junto à escola, conforme veremos mais à frente.

Um considerável número de respostas demonstra afastamento. Um dos entrevistados relatou que é importante a construção de vínculo de amizade entre a família e a escola. Outro entrevistado fez menção que é necessária a construção de uma relação de cuidado entre a família e a escola, considerando o território em que a escola é situada. Concentremo-nos em alguns aspectos para a análise.

Para a maioria dos entrevistados a percepção de vínculo da família com a escola está dentre aquelas velhas condutas tradicionais, que já conhecemos, de a escola envolver os pais, principalmente, em reuniões, cuja pauta principal é o comportamento daqueles alunos ditos mais problemáticos, ou quando se trata de eventos em alusão a alguma data comemorativa. (E2) cita inclusive uma certa metodologia existente na escola que considera como facilitadora da participação dos pais e, conseqüentemente, em seu entendimento, fortalecedora do vínculo entre escola e comunidade, observemos:

Primeiro, nós detectamos os problemas em cada sala de aula, as particularidades, porque tem salas como vocês sabem que dão mais trabalho, tem aquelas que dão menos trabalho, então nós vamos detectando aquelas que precisam de mais ajustes e mais alinhamentos. Ao descobirmos, a gente vai conversando com os pais, primeiro tem àquele momento no telefone, que é o primeiro contato, depois a gente traz para dentro da escola. Eles conversam com o supervisor, se for preciso, com a psicóloga, com o psicopedagogo, como as pessoas que estão envolvidas, caso precise procurar providencias lá fora, também da saúde ou de outros órgãos, também, fazemos essa procura e tentamos convencer assim, conscientizar os pais que eles precisam estarem aqui conosco. Então as medidas são feitas primeira por telefone, através da presença deles aqui na escola e se precisar procurar outros meios a gente também procura.

Ainda explorando a fala de E2, questionou-se mais sobre essa participação, reiterando a pergunta de outra maneira.

Então, os pais são inseridos na escola para outros fins? Exemplo: vai reformar a escola, vai realizar compra de algum equipamento para a escola ou material didático, que seja, sobre a merenda escolar, a escolha do diretor escolar, vice-diretor, participação no conselho da escola, enfim, a opinião dos pais se faz presente e é levada em consideração, tendo poder de decisão sobre essas questões? A resposta foi a seguinte:

Nas reuniões que nós fazemos aqui na escola, sempre nós deixamos um espaço para que os pais se coloquem, que eles deem sugestões, eles falem. E a partir do que eles vão dando sugestões, nós vamos acatando e colocando

em prática aquelas que são possíveis. E aquelas que não são possíveis, nós vamos para a luta para tentar realizar né, frente a quem for possível buscar, se for a prefeitura nós vamos atrás, se for a secretaria de educação nós vamos atrás, a partir das sugestões que vão sendo levantadas através dos professores também, dos funcionários da escola. Nós somos muito abertos nesta perspectiva também, é para ajudar, é para favorecer, é para fazer crescer, nós abraçamos e trazemos de fora também, a universidade está muito presente aqui na escola, trazendo projetos, com alunos que vem com um projeto muito bacana da água, que vem lá de fora, faz anos que nós abraçamos aqui a universidade e outros e outros que vão chegando, vamos só somando aqui (E2).

Desse modo, nessa nova perspectiva, a gestão da escola se mostra inclinada a democratização das decisões, contudo, essa concepção não se sobrepõe a primeira, por dois motivos: *primeiro*, não se evidencia a concretude dos relatos ao analisarmos as atas do conselho escolar. *Segundo*, evidencia-se nas falas de E3 e E4 o caráter passivo da participação da comunidade escolar.

(E3) se refere aos eventos temáticos e comemorativos, ao longo do ano, como facilitadores da participação dos pais e meios de aproximação da escola à comunidade, assim:

Em alguns eventos em que as famílias são convidadas a participarem, por exemplo, datas comemorativas, dia das mães, dia dos pais, o São João da escola e as comemorações natalinas; a escola prepara todo o ambiente, prepara as crianças, prepara apresentações, chama os pais para virem assistir e, em outras situações, convida os pais à irem, por exemplo, a uma missa juntamente com os filhos. Nós tivemos recentemente a caminhada do 18 de maio, em que na minha escola, por exemplo, os pais foram convidados a irem com seus filhos a participar desse momento, então vários momentos desses as famílias são convidadas a irem com seus filhos.

Nesta mesma direção, E4 ratifica que, “[...] eu participo de reuniões na escola ou todo final de bimestre, então eu sei das notas dos meus filhos, eu sei do comportamento dos meus filhos na escola, porque eu estou sempre na escola, a escola está sempre passando os **informes** para nós da família” (**grifo nosso**). Não que essas práticas sejam danosas ao caminhar da escola e da comunidade escolar, não é sobre essa realidade que nos referimos, obviamente momentos como esses, de envolver os pais no alinhamento do processo de ensino e aprendizagem do aluno e avaliação da forma com que este vem estabelecendo suas relações na sociedade e dentro da escola, pois são ricos e viáveis, mas precisamos ter cautela de não limitarmos a participação a momentos, nem tão pouco enxergarmos os problemas comportamentais do aluno com um olhar de culpabilização, sem irmos ao encontro dos determinantes.

É perceptível que a escola tenha certo cuidado quando cita o trabalho interdisciplinar no acompanhamento do aluno, envolvendo psicólogos, psicopedagogos, indo além, com apoio de outros especialistas, quando considera a rede intersetorial esgotada às possibilidades, em âmbito escolar. Mas, se quisermos uma escola democrática, precisamos avançar e não incorrer no erro de subestimar a capacidade dos pais e alunos, perdendo-nos em meio aos condicionantes ideológicos que limitam a participação e que nos tomam por forma de uma visão depreciativa da comunidade reforçadora de comportamentos patrimoniais e autoritários.

(E1), ao contrário, traz uma visão mais coerente do que se vem discutindo sobre democratização da escola, quando cita que uma estratégia para aproximar a família da escola é a execução de projetos, “uma das grandes estratégias são projetos. Projetos de envolvimento, projetos que fazem o convite direto para que a família esteja na escola, eles vêm sabendo que serão peças importantes ali”.

Quando questionado que tipo de projeto, complementa, “Família na escola [um projeto], eu achei fantástico nós já desenvolvemos e ainda, tem ações dentro da família na escola, ele segue norteando”. Outros projetos são em parcerias com a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

As famílias vêm para ensinar a cultivar as hortas, então há o envolvimento entre a universidade, os pais, a família, como parcerias e as crianças. Eles vêm com intuito de estar ali, para passarem conhecimento e vem assim, com uma alegria. Pais que trabalham no campo, na roça, eles vêm mostrando que são importantes ali (E1).

E segue:

Nós temos também a “tardezinha nas creches” [outro projeto], que é uma proposta lindíssima, porque as famílias se sentem assim importantes, porque elas entram para verem o protagonismo dos bebês, coisa mais linda. Elas chegam e ficam encantadas, para mim é um olhar assim muito bonito. Nós temos também o projeto que achei belíssimo, “conte comigo”, é contar com a criança em um universo em que a criança ainda na pré-escola, desenvolvendo as primeiras leituras, elas já ouvirem do pai, histórias contadas, então eles vêm para contar, contam ao filho em casa aquela história, e vem contar para a turminha da criança, é muito lindo o “conte comigo”.

Embora, essas práticas mostrem que a participação da família é uma participação passiva, não sendo possível evidenciar nas falas se há participação das famílias no planejamento junto aos professores, escolas e universidade; o que se nota é a existência de um potencial a ser explorado, já que esse primeiro projeto citado, “Família na Escola”, que vem

“norteando” os demais, conforme menciona (E1), tem dentre seus objetivos ações que visam a qualificação da relação família -escola e a democratização da gestão, vejamos:

I. promover ações de formação que envolvam a família e os profissionais da educação; III. promover ações que potencializem a participação da família na vida escolar dos estudantes; IV. apoiar a elaboração de materiais pedagógicos que valorizem e versem sobre a integração família escola; V. promover ações que visem à reflexão sobre a importância da família e da escola na construção do projeto de vida dos estudantes; VI. fomentar ações de fortalecimento do Conselho Escolar, qualificando a atuação dos conselheiros; VII. promover ações que ampliem o acesso às informações educacionais e financeiras das escolas públicas (Art. 2º, Portaria nº. 571/2021).

### **3.6 Forma de provimento do cargo de diretor escolar e a complementação VAAR, segundo os entrevistados**

Iniciamos a análise deste tópico, reforçando que até aqui, esta pesquisa se fundamentou na lógica de termos uma sociedade alicerçada na soberania popular, em que haja um Estado efetivamente democrático e, para tanto, afirmamos que a maior expressão popular que consubstancia essa prática é o voto. No campo educacional, uma das formas de se vivenciar a democracia, como já vimos, é fazer cumprir o princípio da gestão democrática, previsto na CF/88 e reafirmado na LDBEN/96, vide vivências que qualifiquem a participação da comunidade escolar e orientem a prática política educacional dentro da escola, sendo uma das formas de materialização, a escolha dos dirigentes escolas.

Por conseguinte, a nossa análise voltar-se-á neste momento, para a categoria de provimento de cargo de diretor escolar, analisando como o município estudado vem se organizando para cumprir a Meta 19 do PME, no que se refere ao provimento do cargo do diretor escolar, considerando o que já foi analisado até o momento, e para isso, faz-se necessário refletirmos sobre “falas” dos entrevistados, bem como, retomarmos ao entendimento documental.

O Quadro 13 é revelador no que se refere ao processo de provimento e à concepção deste. Observemos:

**Quadro 13** – Provimento do cargo de diretor escolar para cumprimento da Meta 19 de Gestão Democrática: processo e dificuldades

E1	E2	E3	E4
● Decreto;	● Edital de	● Decreto.	● Decreto;

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entrevista, sendo método reconhecido pelo MEC;</li> <li>● Divulgação do processo por meio de publicação em sites oficiais.</li> </ul>	<p>seleção;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Plano de Ação e entrevista;</li> <li>● Divulgação de informativos na escola.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Edital;</li> <li>● Divulgado no diário do município e nos murais das escolas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tempo curto;</li> <li>● Busca de meios legais mais rápidos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Portaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Acredita que não foi amplamente divulgado;</li> <li>● Ausência de interesse em saber como ia se dar o processo;</li> <li>● Visão depreciativa do processo de escolha.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Eleição.</li> </ul>

(Fonte: elaboração própria, com base nas falas dos entrevistados)

Sobre o provimento do cargo de diretor escolar frente ao cumprimento da Meta 19, que versa sobre a gestão democrática, indagamos os entrevistados sobre o processo e as dificuldades no percurso. Houve grande maioria em acordo quanto ao instrumento utilizado para essa garantia, a saber, o Decreto. Metade dos entrevistados fizeram menção à entrevista (podendo incluir o Plano de Ação) como etapa para esse atendimento. Por fim, ainda nas aproximações, a grande maioria declarou a transparência do processo via divulgação para a população em geral.

Houve, contudo, um considerável número de respostas que não se aproximaram. Como por exemplo, apenas um dos entrevistados fez menção à eleição como processo de seleção do diretor escolar. Outro, trouxe a questão do tempo que considerou curto para realização de todo trâmite, e, por último, um entrevistado que se refere ao processo com uma visão depreciativa, considerando-o que não foi amplamente divulgado, contrariando a maioria dos entrevistados.

À frente, iremos nos concentrar em alguns aspectos para a análise, confrontando as falas com a análise dos documentos coletados, mas primeiro se faz oportuno rememorarmos que, historicamente, o município estudado é marcado por fortes influências patrimonialistas

na gestão pública, e, em particular, na educação, tendo para os seus cargos de direção escolar indicados políticos.

E como sabemos, no patrimonialismo “ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência” (Mendonça, 2000, p. 37). Ficou claro com o desenrolar do estudo, as fragilidades que essa forma de provimento traz à política educacional por não coadunar em absoluto com os objetivos de uma gestão escolar democrática.

Obstante o PNE e, conseguinte, o PME, aprovado pela nº Lei 1.674/2015, o município assume o compromisso por meio da Meta 19 de mudar esse paradigma, fazendo cumprir a tão almejada democratização da gestão escolar, por meio, dentre outros instrumentos, de um provimento de cargo de gestor escolar, o mais democrático possível, limitado as orientações do próprio plano.

A meta 19 do PME, assim como no PNE, designou o prazo de 2 (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”, considerando, portanto, conjuntamente, aspectos democráticos e meritocráticos.

No caso do PME, foi mais além, quando nos processos de monitoramento e avaliação do plano, a comunidade escolar delibera democraticamente sobre o perfil de profissional que deseja assumir tal responsabilidade, sendo, portanto, conforme Meta 19.2, um profissional com formação em nível superior em licenciatura plena, experiência mínima de 02 (anos) na área educacional e pertencente ao quadro de profissionais efetivos.

No entanto, se evidencia que não houve o cumprimento da meta no prazo de 2 anos, conforme a determinação da lei. Apenas, em 2023, 8 anos após o início da vigência do PME, é que podemos averiguar, mediante os documentos oficiais, que o município realizou seu procedimento para o provimento do cargo de diretor escolar, impulsionado pelo incentivo pecuniário que seria destinado pela União aos municípios que cumprissem a condicionalidade I da Lei nº 14.113/2020, Lei do novo Fundeb.

Esse recurso se encontrava previsto na Meta 19 do PNE, que indicava a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, a União iria prover recursos e apoio técnico. O que não se encontrava previsto, era que as “regras do jogo” iriam mudar a partir da Lei do novo Fundeb, ou seja, o município agora, encontra-se induzido não mais às orientações do PNE e PME, mas sim, da referida Lei, bem como, na Resolução nº 01 de 27 de julho de 2022, que

aprovou “as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR”, conforme visto no Capítulo II.

Mediante tais orientações, o município decidiu pela publicação, não de uma lei, mas de um decreto como instrumento para regulamentação do procedimento. Situação essa reconhecida por todos os entrevistados. (E1) coloca como condição definidora para a escolha do decreto, o tempo, pois, conforme nos revelou o Capítulo II, da publicação da Resolução que discorre sobre a metodologia do procedimento ao último prazo estipulado<sup>23</sup> para que os municípios informassem os documentos no SIMEC/PAR, contabilizavam-se menos de 2 meses.

Foi escolhido o decreto, devido a brevidade de tempo, era o documento mais favorável para o momento e porque era legal, como ele legalizava o processo, e não teria tanta demora para poder ir e articular todos os órgãos: a prefeitura, a câmara de vereadores e teria, realmente, um tempo bem moroso, logo se procurou um caminho mais direto. O decreto, que garantiria também toda a legalidade do ato (E1).

É oportuno destacar na fala de (E1) a questão como enxerga o decreto a partir da lei do novo Fundeb, reiterada pela Resolução nº 01/2022. O decreto “era legal” e ainda, “legalizava o processo”. O entendimento que havia antes, era que necessariamente, conforme discorria a estratégia 19.1 do PME, o município precisaria aprovar “legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional”, mas, com o advento das últimas normativas ministeriais, que induziram outros caminhos, aliadas ao pouco tempo, o município optou pelo meio mais rápido, pois, “não teria tanta demora para poder ir e articular todos os órgãos” (E1), como no caso, os trâmites de uma lei. Isso posto, entendemos que a preocupação maior era não perder o prazo para não perder o VAAR, prossegue o entrevistado, “[...] buscamos todos os meios legais que era estabelecido em lei para poder fazer uso e obter a realidade do VAAR, então mediante essa necessidade, o que garantia e que tinha facilidade nós buscamos e lançamos mãos” (E1). Mas, e a democracia?

A Resolução nº 01 de 27 de julho de 2022, cobrava, neste primeiro momento, conforme (Quadro 7), que os municípios fizessem um *upload* do arquivo referente à norma e indicasse o número do artigo que tratava do procedimento realizado para provimento do diretor escolar, sendo por critérios técnicos de mérito e desempenho *ou* a consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho, ou seja, “em relação à comprovação da condicionalidade aqui analisada é importante destacar

<sup>23</sup> Ver o artigo 5º da Resolução nº 01/2002, da COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE DO MEC.

que, a utilização da conjuntura ‘ou’ pode induzir os entes federados à exigência de normatização de critérios técnicos ou de desempenho, sem a consulta à comunidade escolar” (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 11).

O decreto publicado pelo município para cumprir essa primeira etapa da condicionalidade I foi o Decreto nº 2.331/2022 que dispunha sobre:

A gestão democrática da rede pública municipal, regulamentando o capítulo V, Seção II da Lei Municipal nº 1.673/2015 e o Art. 2º, inciso VI, da Lei Municipal nº 1.674/2015, bem como **disciplina a eleição** com indicação da lista tríplice para a função de diretor(a) das escolas municipais, e da outras providências (grifo nosso).

Nesse decreto, embora discorra sobre a eleição, essa seria indireta, tendo em vista que, ao final, o chefe do poder executivo escolheria dentre os 3 (três) mais votados, àquele que assumiria o cargo de diretor escolar. Mesmo que esse método seja imbuído de várias contradições, não deixava, no todo, de ser um meio mais democrático em confronto a livre indicação.

Conforme art. 37 do Decreto, a eleição aconteceria a partir do exercício de 2023, contudo, nesse ano, o município revogou o decreto nº 2.331/2022 e emitiu um substituto, o Decreto nº 2.416, de 06 de outubro de 2023, que “dispõe sobre a regulamentação dos critérios e procedimentos para realização do processo seletivo para a função de diretor escolar, na rede municipal”. Este novo ato administrativo não mais traz a eleição como mecanismo para se chegar ao cargo de diretor escolar, mas elege critérios meritocráticos, tendo para o certame duas etapas, “I – Avaliação do *currículum* e II – Entrevista” (Art. 7º).

Oportuno ressaltar que essa decisão foi orientada pelas normativas vigentes, por reconhecerem a legalidade do ato. Questionado sobre a mudança de decisão, o entrevistado responde:

Era reconhecido pelo MEC, então como nós poderíamos fazer uma eleição, mas que também necessitava da entrevista, de todo o conhecimento dessa pessoa socialmente, então buscamos pelo outro caminho que garantiria apenas com a entrevista. Então foi isso que nos garantiu, democratizar para que se inscrevessem os que desejassem e fazer exatamente a entrevista para garantir essa legalidade (E1).

Além da avaliação de currículo e entrevista, os 3 (três) primeiros candidatos que obtivessem maior número de pontos, eram conduzidos por meio de lista ao chefe do poder executivo para escolha (item 8.3 do Edital 01/2023). Portanto, está mais do que claro que,

embora a Lei do novo Fundeb fizesse referência ao cumprimento da Meta 19 do PME, instigou e direcionou o município a tomar novos rumos, vinculando o cumprimento da meta ao cumprimento da condicionalidade I, para recebimento da complementação – VAAR, não se efetivando, portanto, em processo democrático, esvaziando, por completo, a participação da comunidade a ponto que traz flexibilidade ao processo e subjugava a escolha ao atendimento da verba, sem contar que:

Nos municípios em que a nomeação e/ou designação de diretores escolares é efetivada pelo poder executivo, os critérios de mérito e desempenho estão atrelados à avaliação comportamental, na qual pode estar vinculada a subserviência política dos profissionais aos interesses do governante no momento” (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 22).

Não é à toa, que o total desinteresse referente ao processo demonstrado na fala de (E3), apresenta uma visão depreciativa da ação democrática:

Eu lembro, eu acho que saiu na verdade um decreto, mas eu não tive curiosidade na verdade, curiosidade de olhar, até porque, assim, eu não achava que cabia a mim, porque eu não tinha interesse de, não me interessei, a palavra é essa, eu não tive interesse em nem saber como ia se dar, porque, porque eu tenho, uma concepção formada a este respeito que isso aí, não decola, isso aí é simplesmente na minha concepção, é uma enganação, é mais um faz de conta do serviço público, só para estar no papel e cumprir aquela condicionalidade, para não perder na parte financeira (E3).

Complementando a análise, ainda direcionamos aos entrevistados perguntas focadas, exclusivamente, a complementação – VAAR, por entender que, por certo, foi a “virada de chave” dos municípios, no sentido de impulsioná-los, de uma forma ou de outra, a realizar seus processos de provimento do cargo de diretor escolar, bem como, regulamentar tal matéria em âmbito local. Portanto, os entrevistados foram questionados se a gestão teria a preocupação em realizar o processo se não houvesse recursos financeiros da União que os incentivassem. Vejamos o (Quadro 14).

**Quadro 14 – Complementação VAAR**

E1	E2	E3	E4
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Brevidade de tempo para cumprir a condicionalidade do VAAR;</li> <li>● VAAR como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Para cumprir a meta faria o processo mesmo sem o VAAR</li> <li>● A gestão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se era condicionalidade de cumprimento, seja de qual forma for.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Para cumprir a meta faria o processo mesmo sem o VAAR</li> <li>● A gestão</li> </ul>

estímulo.	busca a aprendizagem e crescimento do aluno.		preocupa-se com a qualidade da educação.
● Sem o VAA● não teria tido a preocupação de democratizar a escolha do diretor			

(Fonte: elaboração própria com base nas falas dos entrevistados)

Realizando uma análise geral do quadro observa-se que há respostas que se aproximam e outras que se afastam. Metade dos entrevistados disseram que para cumprir a Meta 19, o município realizaria o processo de provimento de cargo de diretor escolar mesmo sem a complementação- VAAR, sinalizando o compromisso da gestão. Ainda se tratando das aproximações, os mesmos entrevistados responderam que o município cumpriria a meta, mesmo sem o VAAR, e informaram que a gestão se preocupa com a qualidade da educação, buscando a aprendizagem e o crescimento do aluno.

Vejamos com detalhamento o que diz (E2),

O dinheiro é muito importante em tudo que se é feito, não resta dúvida, a gente não vai aqui ser demagogo e dizer que não é importante. Mas, como eu já disse, o município ele assim, ele tem a preocupação muito centrada, mirada, em fazer com que o aluno aprenda, fazer com que ele progrida. Eu acredito que esse dinheiro é de sua importância, mas se ele não tivesse, com a gestão que nós temos aqui na cidade se faria acontecer da mesma maneira, eu tenho certeza disso[...].

Nesta mesma direção pontua (E4), “Acredito que sim, até porque estamos lidando com uma gestão de responsabilidade, né, então com esse dinheiro, obviamente, que fica melhor, com esse repasse, vai só melhorar [...]”.

Contudo, nas respostas que se afastam, um entrevistado disse o contrário, que o município cumpriria a condicionalidade de qualquer jeito, se o objetivo fosse o recebimento do recurso. Outro exemplo que contraria todos os outros, diz respeito ao VAAR, mencionando que o recurso veio como estímulo e que na sua ausência, a gestão não teria a preocupação de realizar o procedimento de escolha do diretor escolar.

(E1) é o único a reconhecer o valor da gestão democrática, afirmando que sem os recursos a gestão não teria se preocupando em realizar o processo, compreendendo a complementação – VAAR como um incentivo. Observemos:

Não, não teria! Porque não teria um estímulo, veio em forma de estímulo o recurso do VAAR, então para alcançarmos nós tínhamos que cumprir metas, então são condicionalidades que são apresentadas, então quanto mais condicionalidades são apresentadas para o município, mais ele percorre caminhos para alcançá-las, então alcançar esses pormenores das metas que nos estabelecem faz com que vigoremos e tenhamos mais coragem de lutar, então todos nós merecemos e precisamos desse gás, esse gás que nos norteia, que nos dar direção, tem que atingir aquele ponto, aquele alvo, então tem que atingir. Todos os municípios seguem as metas estabelecidas, seguem os critérios para atingir metas, e eu, acredito que deve sempre vir mais e mais, para que venhamos a percorrer, seguir e direcionar uma educação melhor (E1).

Constata-se o quão é reveladora esta fala, no sentido de os municípios darem ênfase aos direcionamentos dados pelo poder central, aqui representado pela União/MEC. Não obstante, é importante frisarmos que, considerando o princípio de colaboração entre os entes federados, essa pesquisa reconhece a importância da complementação – VAAR para as redes municipais de ensino, principalmente, por se tratar de um recurso, cujo objetivo precípuo é a melhoria da gestão por meio do avanço da aprendizagem e da redução das desigualdades sociais. A luta pela ampliação dos recursos para a política educacional é histórica, então não lutar pela complementação do VAAR é negar a própria história.

Todavia, o que não podemos consentir é que certas manobras normativas, firam o princípio da gestão democrática e o direito de termos uma educação pública, laica, gratuita, de qualidade, socialmente referenciada e sobretudo, emancipatória, uma vez que:

A possível indução à gestão democrática por meio da complementação VAAR, pode ocorrer de forma equivocada, pois, tanto a previsão legal, quanto as resoluções orientadoras, ao demonstrarem possibilidades para escamotear a escolha de dirigentes escolares pela comunidade escolar, induzem a fragmentação do atendimento a condicionalidade exibida na Lei nº 14.113/2020 (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 24).

Consideramos que a revisão da Lei nº 14.113/2020 é matéria urgente, pois fere a CF/88, a LDBEN/96, o PNE 2014-2024 e o próprio PME. Sendo necessário, que haja no próximo Plano Nacional de Educação metas que orientem, de fato, que os sistemas de ensino estabeleçam a regulamentação da matéria por meio de leis próprias, revisitando se necessário for, o documento final da CONAE 2010, não permitindo a emissão de decretos, portarias,

resoluções, ou quaisquer outras normativas que não representem a vontade do povo. Abolindo orientações embasadas em vontades unilaterais e que vão na contramão do que já foi conquistado. Por fim, refletindo ainda sobre a fala de (E1), se observa a fragilidade e a dependência econômica que os municípios têm diante da União somada a uma necessidade compulsória dos repasses federais, demonstrando os limites da ordem estabelecida.

Reforçamos que a União estabeleça a proibição de qualquer meio de provimento de cargo de diretor escolar que não coadune com o princípio da gestão democrática, orientando a realização de eleições diretas, pois, “ a escolha de diretores de escola pela comunidade se constitui em possibilidade do exercício democrático” (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 17), só assim, podemos avançar na qualidade da educação, visando diminuição das desigualdades sociais, que incluem além de questões socioeconômicas, questões políticas, visto que não há como reduzir a desigualdade social proposta pelo VAAR, sem persistir na igualdade entre os sujeitos em um processo político.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos nesta pesquisa são resposta do método utilizado – materialismo histórico e dialético - tendo como premissa o (re)conhecimento da realidade de forma contextualizada em que foi levado em consideração seus processos de contradição, mediação, totalidade e historização que permearam o problema de pesquisa analisado. Acredita-se que foi possível responder o que se buscou nos objetivos geral e específicos, tendo o leitor a possibilidade de encontrar as respostas nos capítulos que compõem a estrutura do trabalho. As categorias analíticas podem ser avistadas ao longo do trabalho, sendo evidenciadas de forma explícita ou implícita no texto.

De forma exemplificativa, para melhor compreensão do leitor, a historicidade se fez presente em especial no capítulo I, oportunizando a compreensão ao longo dos anos – década de 1930 aos dias atuais – de como se deu a construção e percepções dos governos diante da necessidade de planejar as políticas públicas, de forma que respondesse as demandas sociais, em especial, à educação pública.

Sobre a contradição, chama-se a atenção em especial para o capítulo II, no tópico “A democratização da gestão escolar: reflexões em torno das proposituras da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 à Lei nº 13.004/2024, onde foi possível verificar a correlação de forças existente na construção de uma política pública, onde se tem os interesses da classe trabalhadora em detrimento aos interesses do Estado.

As categorias analíticas totalidade e mediação se mostram na pesquisa dialética de forma complementares, estando intrínseco na totalidade complexa de um dado problema de pesquisa, as mediações. Objetivando conhecer essa totalidade que se mostra para o pesquisador inicialmente de forma complexa, desorganizada, se faz oportuno compreendermos o problema de pesquisa por meio da tríade singular-universal-particular.

A singularidade da pesquisa é aquilo que se apresentou na imediaticidade, ou seja, como o município de Pombal, vinculado a 13ª Regional de ensino do alto sertão paraibano, tem se organizado para a efetivação de uma gestão escolar democrática, preconizada em seu Plano Municipal de Educação (2015-2025), especificamente, no que se refere ao processo de provimento de diretor escolar? Por que em 8 anos de vigência do PME não houve o avanço no cumprimento da Meta 19 de gestão democrática referente ao provimento do cargo de diretor escolar, havendo uma mudança de conjuntura apenas a partir da vinculação do Fundeb a realização do procedimento?

A partir desses questionamentos, a pesquisa buscou conhecer seu universo, os conceitos e leis gerais, ou seja, se aproximando e se afastando do problema, objetivando entender sua complexidade, buscou-se a compreensão sobre o conceito da gestão democrática do ensino construído ao longo da história, quais os sujeitos sociais envolvidos, quais as correções de forças existentes, os gargalos que dificultam ou impedem sua materialização, o planejamento e políticas existentes sobre a temática, os movimentos sociais encabeçados pela sociedade civil organizada que tem a gestão democrática como bandeira de luta e seu papel diante da realidade, as atualizações legislativas no campo da educação e da gestão democrática do Brasil e como essas leis implicam no cotidiano da escola, enfim, como essa legalidade social interfere e determina o caminhar do objeto estudado.

Entrando a pesquisa neste patamar de análise, foi possível ter a compreensão de sua particularidade, que oportunizou a reflexão da realidade, agora, de forma concreta, estruturada, ou seja, as respostas necessárias para responder os questionamentos, tomando sentido a singularidade. Vários foram os determinantes encontrados para efetivação de uma gestão escolar democrática, a partir do provimento do cargo de diretor escolar no município de Pombal (PB), vejamos.

É fato que o Estado brasileiro se constituiu dentro de uma estrutura fortemente patrimonialista. Essas determinações patrimoniais alcançam a sociedade em sua integralidade, perpassando, em especial, a administração governamental. A burocracia do governo absorveu propriedades liberais, provocando certo avanço na funcionalidade do Estado. Contudo, a situação brasileira é tão grave que esses avanços são descontinuados quando se opõem às práticas clientelistas que favorecem a subserviência.

Todas essas questões se agravam quando analisadas em convivência com o sistema de produção capitalista, que determina as relações de produção e reprodução do capital, repercutindo no universo das diversas dimensões da sociabilidade humana. Essa ocorrência impede, dificulta, escamoteia e esvazia as práticas democráticas.

O estudo nos revela que o planejamento de políticas públicas vem como uma estratégia para o envolvimento dos sujeitos sociais que compõem determinados segmentos na construção de intervenções sobre a realidade desvelada, sendo o planejamento participativo aquele que reflete experiências democratizantes.

Para a educação, os governos brasileiros depositaram, em suas diversas constituições, a ideia de planificação da política educacional a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Este documento impactou a sociedade política e a sociedade civil,

denunciando a gravidade da situação brasileira, cuja educação era destinada apenas a uma pequena parcela da população.

A partir desse fato histórico, o planejamento educacional foi levado em consideração, passando a ser abordado nas constituições brasileiras entre 1934 e 1988, sendo enxergado mediante diversas ideologias, perpassando pela racionalidade científica e seguindo pela racionalidade financeira e tecnocrática. Entretanto, o que a classe trabalhadora sempre buscou e busca, em especial a partir da CF/88 e da LDBEN/96, é chegar à tão almejada racionalidade social, onde a educação alcança a sua função social, tornando-se pública, laica, universal, de qualidade e que diminua as desigualdades socioeconômicas (re)produzidas pelo grande capital.

Todavia, fazendo analogia com a política de saúde, em que uma doença crônica é aquela considerada duradoura e sem cura, mas sendo possível seu gerenciamento e controle é que enxergamos às dificuldades da masterização da democratização da gestão escola no Brasil, por meio, do que chamados de cronicidade patrimonialista das relações sociais e na gestão da coisa pública, mesmo, diante da inédita inserção do princípio da gestão democrática do ensino na CF/88 enquanto princípio para uma educação mais justa e igualitária.

A pesquisa nos mostra que a história do Brasil é marcada por governos autocráticos de práticas autoritárias, que usam do aparelhamento estatal para atingir seus interesses privados, sendo ausentes de um projeto de nação. O que é mais grave é que mesmo quando as alterações das políticas para atingir interesses particulares não acontecem pela coerção, acontecem pelo consenso, ludibriando a classe trabalhadora, a exemplo da CONAE 2010, realizada durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que se diz progressista.

A CONAE 2010, realizada por meio de uma representação do que seria um planejamento participativo, mostrou-se favorável à implementação de ações concretas de estímulo à democratização da gestão escolar, mas as suas deliberações foram abortadas no Congresso Nacional, sinalizando um processo de correlação de forças que envolve a disputa pela educação.

O Projeto do Executivo desconstrói as proposituras da CONAE 2010, que eram direcionadas para a democratização das gestões de ensino, deliberando o que deveria ocorrer tanto nas redes públicas quanto nas redes privadas, com o fomento à participação efetiva de todos os segmentos que fazem a comunidade escolar, em especial os historicamente excluídos, a exemplo dos estudantes e dos pais. Ademais, com a aprovação de leis próprias que regulamentassem a garantia de eleições diretas para diretores escolares sendo um mecanismo essencial para a materialização da gestão democrática das escolas, objetivando o

combate de práticas clientelistas no ingresso ao serviço público, além de estímulo à criação de colegiados, de ações que qualificassem a dimensão política das classes subalternas.

O modelo de gestão democrática alcançado pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024), constituiu-se em uma gestão gerencial em detrimento da gestão verdadeiramente democrática, orientada pela conferência, apresentando princípios meritocráticos que deveriam ser associados à consulta pública, atendendo aos interesses do executivo, ou seja, “o governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante do dono do governo” (Mendonça, 2000, p. 307).

A inserção da perspectiva gerencial na meta da gestão democrática provocou outros desdobramentos que enfraqueceram, consideravelmente, o que já era frágil. A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, batizada como Lei do Novo Fundeb, inseriu a gestão escolar na política de avaliação de desempenho e de resultados, condicionando parte da complementação do Fundeb ao atingimento de condicionalidades, dentre elas o cumprimento de provimento do cargo de diretor escolar.

A pesquisa no município de Pombal-PB revela que, ao mesmo tempo em que essa lei impulsionou a realização do processo de provimento do cargo de diretor em âmbito local, anulou o processo democrático. A lei do novo Fundeb tornou opcional a realização de consulta pública a comunidade, ficando a cargo dos sistemas de ensino a decisão. Outrossim, tornou opcional a aprovação de leis específicas, abrindo o leque para outros atos normativos da administração pública, como decretos, portarias e resoluções, possibilitando a descontinuidade da política por seu carácter unilateral, sendo, esses atos, investidos. Com a aprovação de uma lei que regulamenta a matéria, esta se tornaria uma política institucionalizada dentro da agenda local, além de o envolvimento daqueles que a interessa, que daria maior robustez ao processo, o que não ocorreu, pois optaram pelo decreto.

Embora o município tenha apresentado um vasto arcabouço legal referente ao processo de construção e aprovação do Plano Municipal de Educação, organizando conferências para deliberações pela comunidade local e produção de relatórios de monitoramento e avaliação do PME, considerando as proposituras da plenária, analogicamente ao que ocorreu em nível nacional, a implementação das ações seguiu o caminho inverso ao do PME.

Para a meta de gestão democrática, a plenária definiu o procedimento e um perfil técnico para o candidato que almejasse o cargo de diretor escolar. Nele, era revisto que, para o provimento do cargo de diretor escolar, o candidato passaria pela avaliação de mérito e de

desempenho, somada à consulta pública, e pertenceria ao quadro efetivo. No entanto, o município seguiu as orientações dadas pela Lei do novo Fundeb, que tornou opcional a consulta pública.

Os diretores escolares foram inseridos no cargo passando, apenas, pela avaliação de mérito e desempenho, não ocorrendo nenhum feito de natureza democrática e incluindo um candidato que fazia parte do quadro de prestadores de serviço. E o que é mais interessante e gravoso é que o MEC reconhece que o município cumpriu sua meta de gestão democrática, assegurando, a ele, a complementação do Fundeb, atribuindo uma visão democrática a um procedimento que excluiu a população.

É notório que os entrevistados, em sua maioria, apresentam certa consciência política, respondendo com tranquilidade os questionamentos inerentes aos aspectos que envolvem a democratização da gestão escolar, fazendo análises interessantes sobre a conjuntura local e reconhecendo os limites para a sua implementação.

Entretanto, o que destacamos é o quão distante ainda se encontra a classe trabalhadora das decisões inerentes às ações propriamente ditas. Não basta se fazer presente no planejamento e na construção da agenda pública, pois isso é apenas uma parte do todo. Precisamos de desconstruir esses processos de pseudoparticipação que vem ganhando cada vez mais abrangência, dando-se, esta, apenas no campo das aparências. Isso implica, portanto, no reforço de práticas interventivas de caráter doméstico, pessoal e não racional, como é o caso da democratização da gestão escolar.

Destacamos também a imensa importância dada pelos municípios às normas estabelecidas pela União e como ela tem responsabilidade diante do todo. Os municípios seguem a cartilha dada pelos de cima, alienados à dependência econômica, e isto é grave, e ao mesmo tempo revelador. Assim, está mais do que claro que só será possível o fortalecimento de condutas democráticas na educação se constituirmos um Estado moderno, vencendo o modelo doméstico impregnado e enraizado na administração pública.

Para tanto, se não há, por parte do Estado, o reconhecimento dos anseios da população tanto dialogados nos movimentos sociais, com destaque para as conferências, precisar-se-á ser retomado, fortalecido e fomentando os movimentos sociais genuinamente livres, sem braço do Estado, a exemplo do FNDEP, outrora, e o FNEP, atualmente. O FNDEP provou, no passado, que é possível vencer pautas populares com organização, alto nível de mobilização, consciência política, e pressão diante do Estado.

O que temos, atualmente, é uma estrutura administrativa forte em detrimento de uma sociedade fraca, sendo necessário inverter o jogo político a fim de que haja o reconhecimento

pela União e o estabelecimento de normativas democratizando, em conformidade com a CF/88, a retomada dos direcionamentos dados pela CONAE.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Inny; MOREIRA, Amanda; SILVA, Simone. Guerra cultural e seus efeitos na educação pública brasileira. *In*: LEHER, Roberto (org.). **Educação no governo Bolsonaro: inventário da devastação**. São Paulo: Expressão Popular, 2023. p. 43-60.

AGUIAR, Marcia Ângela da Silva. Reformas conservadoras e a “nova educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p.01-24, 2019.

ARAUJO, Adilson Cesar de. Gestão, avaliação e qualidade da educação: contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal. 2011. 303 p. Tese (Doutorado em Educação) -Universidade de Brasília, 2011

ARAÚJO, Raquel Dias; FONSECA, Laura Souza; VASCONCELOS, Elizabeth Carla. O ANDES-SN E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO ESPAÇO DE RESISTÊNCIA. *Trabalho necessário*. v.17, nº 33, maio-ago (2019)

AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993. *Temas em Debate*.

BRAGA, Lucelma Silva. **A luta em defesa da educação pública no Brasil (1980-1996): obstáculos, dilemas e lições à luz da história**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 19.850, de 11 de abril de 1931**. “Crêa o Conselho Nacional de Educação”. *Diário Oficial* - 15/4/1931, página 5799 (Publicação Original). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de junho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, [1937]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Publicado no DOU de 27.12.1961 e retificado em 28.12.1961. Brasília, DF: Presidência da República, [1961]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº. 60.610, de 24 de abril de 1967.** Dispõe sôbre a elaboração dos documentos básicos para fixação dos planos nacionais de educação e cultura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1967]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60610-24-abril-1967-401514-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. [Revogada pela Lei nº 9.394, de 20.12.1996]. Brasília, DF: Presidência da República, [1971]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15692.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Educação: educação infantil e ensino fundamental.** Região Nordeste. v.1, n.3, 1997. 127p. Brasília, DF: Inep, 1997. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/plano\\_nacional\\_de\\_educacao\\_norte.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_norte.pdf). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Ministerial nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010.** Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. Brasília, DF: MEC, [2010]. Disponível

em: [https://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria\\_1407\\_14122010.pdf](https://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf). Acesso em: 15 jul.2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 8.035, de 20 de dezembro de 2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2014]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Substituto ao Projeto de Lei nº. 8.035/2010, de 9 de junho de 2012.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Constituição da República Federal do Brasil. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < [Temp3](#)>. Acesso em: 23 out.2024.

BRASIL. **Parecer ao Substituto do Senado Federal que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** Relator: Deputado Ângelo Vanhoni. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/proposicao/pareceres-e-relatorios/pl-8-035-d-de-2010>>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2012]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3981690&ts=1630431400321&disposition=inline>. Acesso em: 5 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. [Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Decreto, de 9.05 de maio de 2016.** Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/decreto\\_09052016.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/decreto_09052016.pdf). Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017.** Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2102/portaria-mec-n-577#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20F%C3%B3rum%20Nacional,09%20de%20maio%20de%202012>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. [Revogado pelo Decreto nº 11.371, de 2023]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei 14.644/2024, de 2 de agosto de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm#art1). Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm). Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação**. Caderno de orientações. Brasília, DF: SASE, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação**. Brasília, DF: SASE, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 01, de 27 de julho de 2022. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição 142, Brasília, DF, seção 1, p. 82, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-27-de-julho-de-2022-418326611>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 01, de 28 de julho de 2023. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição 144, Brasília, DF, seção 1, p. 48, 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-28-de-julho-de-2023-499596628>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), 2008. Junte-se ao Brasil pela qualidade da educação. Tema: A construção do sistema nacional articulado de educação. **Documento base**. Brasília, DF: MEC, 2008.

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 referência**. Brasília, DF: MEC, 2009.

CADERNOS DE EDUCAÇÃO. PNE: a visão dos(as) trabalhadores(as) em educação. Brasília, DF: CNTE, jan./jul.2011. ISSN 1982-758X. n. 24, 187p. Disponível em: <https://cnte.org.br/acao/cadernos-de-educacao-no-24-janeiro-a-junho2010-pne-a-visao-dos-trabalhadores-em-educacao-6187>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRITTO, Tatiana Feitosa. Passo a passo no legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa (org.) **Plano Nacional de Educação** [recurso eletrônico]: construção e perspectivas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015. p. 19-40.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 2, p. 185-206, jul./out. 2010.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

**CARTA DE GOIÂNIA - IV CBE - 2 a 5/09/1986**. Disponível em [http://www.floboneto.pro.br/\\_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986\\_4cbe.pdf](http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986_4cbe.pdf). Acesso em: 3 dez. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos R. Jamil. O Plano Nacional de Educação de 1936/1937. **Educativa**, Goiânia, v.17, n. 2, p. 396-424, jul./dez. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: MEC, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011 -2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 18-59.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de estado para a educação brasileira**. Brasília, DF: Inep, 2016. PNE em movimento, 1.

MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL: o Fórum Nacional de Educação. Editorial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 271-284, abr./jun., 2017.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, Ronaldo Marco de Lima, & RODRIGUES, Doriedson do Socorro. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, p. 188, 2012.

FARIAS, Adriana Medeiros. Estado ampliado e o empresariamento da educação. **Trabalho Necessário**, v. 20, n. 42, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/53532/32434>. Acesso em: 6 ago. 2022.

FERNANDES, Florestan. **Nova República? Brasil, os anos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.**, Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007.

FLACH, Simone de Fátima; GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva; CERQUEIRA, Maria Raimundo Carvalho Araújo de. Relações entre gestão democrática e as exigências do novo Fundeb em municípios paranaenses. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 14, n. 1, p-e024005, 2024. DOI: 10.24065/re.v14i1.2460. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2460>. Acesso em: 29 out. 2024.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). Manifesto do FNPE dos educadores e educadoras, estudantes, brasileiros e brasileiras: em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação. Brasília, DF: FNPE, 2020.

FONSECA, Laura Souza; ARAÚJO, Raquel Dias; VASCONCELOS, Elizabeth Carla. O ANDES-SN E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO ESPAÇO DE RESISTÊNCIA. *Revista Trabalho Necessário*, v. 17 n° 33, p. 111-137, 2019.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Gestão democrática no Plano Nacional de Educação. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa (org.) **Plano Nacional de Educação** [recurso eletrônico]: construção e perspectivas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015. p. 141-166.

GRACINDO, Regina Vinhaes; MONLEVADE, João Antônio Cabral. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. 4. ed. atual. e rev. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso; Rede e-Tec Brasil, 2013.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITO, Vera Lúcia Alves. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.137-207.

INEP. O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 65, n. 150, p. 407-25, maio/ago. 1984.

JACOMELI, Mara Regina Martins; MACHADO, Cristiane. O golpe e a gestão democrática das escolas. In: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. p. 141-152.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KRAWCZYK, Nora; MARTINS, Erika Moreira. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento ‘Todos Pela Educação’. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEHER, Roberto; SANTOS, Maria Rosimary Soares. Governo Bolsonaro e autocracia burguesa: expressões neofacistas no capitalismo dependente. In: LEHER, Roberto (org.). **Educação no governo Bolsonaro: inventário da devastação**. São Paulo: Expressão Popular, 2023. p. 9-42.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

JUNIOR, Olavo Brasil de Lima; SILVA, Ana de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MANGINI, Fernanda Nunes da Rosa. **Planejamento social**. Santa Maria, RS: UFSM; CTE, 2023. E-book il.

MATUS, Carlos . **Fundamentos da planificação situacional**. In: RIVERA, F. Javier Uribe (org.). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, p.105-176, 1989.

MENDONÇA, Erasmo Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. 329 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2000.

MEDEIROS, Carlos Augusto. **Educação e neoliberalismo: os (des)caminhos das políticas curriculares no Brasil**. In: [...] Campina Grande, PB, 2024. No prelo.

MEDEIROS, Carlos Augusto; OLIVEIRA FILHO, Orlando dos Santos; NASCIMENTO, Maria Dolores Melo do. A garantia do direito à educação no Brasil frente à política econômica de austericídio fiscal. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 20, n. 51, p. e-15579, 2024. DOI: 10.22481/praxisedu.v20i51.15579. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/15579>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MORAES, Reginaldo Corrêa. O golpe de 2016, suas raízes. Perspectivas da resistência. *In*: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. p. 79-88.

NACHMIAS, David. *Puhlie poliey evaluation: approaches and methuds*. New York, St. Martin's Press, 1979.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DOURADO, Luiz Fernandes; NETO, Antônio Cabral; CURY, Carlos Roberto Jamil; OLIVIERA, João Ferreira de; PINTO, José Marcelino de Rezende; VIEIRA, Livia Maria Fraga; MACHADO, Maria Margarida; GOMES, Nilma Lino. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

PERONI, Vera Marial Vidal. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – Nedic. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: Nedic, 1999.

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

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de pesquisa: pensamento educacional**. Programa de pós-graduação – mestrado e doutorado em educação. Curitiba, v. 6, n. 14, set./dez. 2011.

POMBAL-PB. **Lei orgânica do município de 19 de setembro de 2002**. Pombal: Prefeitura Municipal, 2002. Disponível em: <https://www.pombal.pb.gov.br/lei-organica-do-municipio>. Acesso em 13. ago. 2024.

POMBAL-PB. **Decreto n. 1.774/2014 de 20 de agosto de 2014**. Institui comissões para elaboração do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Pombal: Prefeitura Municipal, 2014.

POMBAL-PB. **Portaria GAB/PMP, n. 091/2014 de 22 de agosto de 2014**. Dispõe sobre a nomeação da comissão executiva municipal responsável em 1ª instância pela coordenação da elaboração do Plano Municipal de Educação – PME. Pombal: Gabinete do Prefeito, 2014.

POMBAL-PB. **Portaria GAB/PMP, n. 104/2014 de 22 de agosto de 2014**. *Dispõe sobre a nomeação das comissões temáticas de elaboração do Plano Municipal de Educação – PME*. Pombal: Gabinete do Prefeito, 2014.

POMBAL-PB. **Lei n. 1.674, de 23 junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Pombal/PB e dá outras providências. Pombal: Procuradoria-Geral do Município, 2015.

POMBAL-PB. **Lei n. 1.673, de 23 junho de 2015**. Dispõe sobre a criação e implementação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Pombal: Procuradoria-Geral do Município, 2015.

POMBAL-PB. **Portaria GAB/PMP n. 115/2016 de 20 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a criação do Fórum Municipal de Educação- FME. Pombal: Gabinete do Prefeito, 2016.

POMBAL-PB. **Portaria SME n. 03/2016 de 20 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a nomeação dos integrantes do Fórum Municipal de Educação-FME. Pombal: Secretaria Municipal de Educação, 2017.

POMBAL-PB. **Portaria SME n. 04/2016 de 23 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a nomeação da equipe técnica de suporte e apoio à Comissão Coordenadora para o monitoramento e avaliação do PME 2015-2025. Pombal: Secretaria Municipal de Educação, 2017.

POMBAL-PB. **Portaria GAB/PMP n. 219/2017 de 11 de maio de 2017**. Dispõe sobre a reestruturação da Comissão Coordenadora Executiva Municipal responsável pelo monitoramento e avaliação do PME 2015-2025. Pombal: Gabinete do Prefeito, 2017.

POMBAL-PB. **Portaria SME n. 01/2017 de 11 de maio de 2017**. Nomeia membros para integrar ao Fórum Municipal de Educação-FME. Pombal: Secretaria Municipal de Educação, 2017.

POMBAL-PB. **Portaria SME nº 01/2018 de 26 de junho de 2018**. Nomeia em substituição os membros relacionados aos cargos de comissão, equipe técnica de suporte e apoio a Comissão Coordenadora para o monitoramento e avaliação do PME 2015-2025. Pombal: Secretaria Municipal de Educação, 2021.

POMBAL-PB. **Portaria SME nº 02/2021 de 15 de outubro de 2021**. Nomeia a equipe técnica de apoio e suporte ao FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO para monitoramento de avaliação do PME. Pombal: Secretaria Municipal de Educação, 2021.

PRESTES, Anita Leocadia. Brasil: a transição da ditadura militar para uma democracia tutelada pelos militares. Causas, consequências e ensinamentos. **Revista Novos Rumos**, Marília, SP, v. 58, n. 1, p. 79–88, 2021. DOI: 10.36311/0102-5864.2021.v58n1.p79-88. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/12089>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreira. Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação. *In*: DOURADO, Luiz Fernandez (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

SAVIANI, Demerval. Políticas educacionais em tempos de golpe. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-18, jan./dez. 2020.

SAVIANI, Demerval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (201-2024):** por uma política educacional. 5. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e Conselho Nacional de Educação, plano e Fórum Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010.

SAVIANI, Demerval. A crise política e o papel da educação na resistência ao golpe de 2016 no Brasil. *In*: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018, p. 27-46.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima (org.). **Política e gestão da educação**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 91-106.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Um novo PNE: mais do mesmo na garantia do direito à educação. *In*: SILVA, Andreia Ferreira; RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Novo Plano Nacional de Educação (PNE):** debates e tensões. Campina Grande, PB: EDUFPG, 2013. p.107-125.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**, v. 6, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2006.

SHIROMA, E. O., Campos, R. F., & Garcia, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, 427-446, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/issue/view/695>. Acesso em: 13 ago. 2024.

WACHOWICZ, Lílian Anna. A dialética na pesquisa em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 2, n. 3, p. 171-181, jan./jun. 2001.

## APÊNDICE – ROTEIRO DA ENTREVISTA

**Título: Democratização da gestão educacional nos municípios do alto sertão da Paraíba: limites e possibilidade a partir dos Planos Municipais de Educação (2015-2025)**

**MESTRANDA: Tatiane Inácio da Silva**

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Você tem conhecimento do Plano Municipal de Educação (2015-2025) do seu município?
2. Ele vem sendo monitorado e avaliado? Se sim, com que frequência?
3. Sobre a Meta de Gestão Democrática do Ensino, a gestão local vem enfrentando dificuldades para o seu cumprimento? Se sim, quais dificuldades? Se não, por que não
4. encontrou?
5. Qual sua compreensão acerca de uma gestão escolar democrática?
6. Você acredita que a forma de provimento do cargo do diretor escolar contribui para uma gestão escolar mais democrática? Se sim, de que forma contribui? Se não, porque não contribui?
7. O que você entende por participação?
8. E a relação comunidade -escola e escola-comunidade na sua rede de ensino, como se dá?
9. Quais as medidas adotadas pelo sistema que facilitam a participação da comunidade escolar?
10. Seu município cumpriu as condicionalidades para recebimento da complementação do VAAR? Se sim, qual o instrumento legal utilizado para regulamentação do provimento de cargo de diretor escolar?
11. Como se deu a publicização do processo perante a comunidade escolar?

12. Quais os mecanismos de controle das políticas públicas educacionais pela sociedade civil?
13. Qual o mecanismo utilizado para a escolha dos diretores escolares do gestor escolar do seu município? Qual documento legal que o normatizou? Porque?
14. Relate porque escolheu um em detrimento ao outro, quais tensões e desafios para a materialização do processo?
15. Na hipótese de não haver a complementação VAAR, seu município teria realizado o processo de escolha para provimento do cargo de diretor escolar, para fins de cumprimento da Meta de Gestão Democrática? Se sim, porque? Se Não, porque?
16. Outras informações consideradas relevantes.

**OBSERVAÇÃO IMPORTANTE:** Gostaria que encaminhe para o e-mail [tathyane.inacio23@gmail.com](mailto:tathyane.inacio23@gmail.com) ou [tatiane.inacio@ebserh.gov.br](mailto:tatiane.inacio@ebserh.gov.br) os seguintes documentos: Plano Municipal de Educação (2015-2025), Lei que regulamenta o Sistema Municipal de Educação, Decreto/Lei ou Portaria que regulamenta o provimento de Cargo de Diretor Escolar; Documentos referente ao processo de escolha do diretor escolar, enfim todos os documentos do sistema municipal de educação que retrate a concepção de gestão democrática.