

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MESTRADO

MUNIR JOSÉ LAUER

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: EVIDÊNCIAS,
INTERPRETAÇÕES E CONTRADIÇÕES**

Passo Fundo

2017

MUNIR JOSÉ LAUER

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS
DE EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL:
EVIDÊNCIAS, INTERPRETAÇÕES E CONTRADIÇÕES

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, sob orientação da prof^a. Dr^a Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Passo Fundo

2017

AGRADECIMENTOS

Em especial, à orientadora, professora Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, pelas salutares orientações. E pela oportunidade em visualizar a gestão democrática e aprofundá-la à ótica das legislações.

Ao professor Dr. Júlio Cesar Godoy Bertolin, a professora Dr^a. Eliara Zavieruka Levinski, e a professora Dr^a. Adriana Salete Loss, que contribuíram enormemente no enriquecimento dessa dissertação.

Ao professor Dr. Altair Alberto Fávero, pela oportunidade em participar do grupo de pesquisa interdisciplinaridade, docência universitária e políticas educacionais, que muito somou a minha formação pessoal e profissional.

Aos demais professores do PPGEduc, que ajudaram-me a construir minha caminhada no decorrer do curso.

Aos colegas do mestrado e doutorado, e dos grupos de pesquisa, que cada um à sua maneira, contribuíram nesse processo de aprendizagem.

RESUMO

Esta dissertação aborda a gestão democrática (ação, conceito, prática) expressa nos 497 planos municipais de educação no Estado do Rio Grande do Sul. Investiga como foi narrada a gestão democrática nos planos municipais de educação, *na forma da lei*. Mediante revisão bibliográfica e trabalho empírico, propôs-se trazer à tona as evidências, interpretações e contradições dos planos municipais de educação, perfazendo comparativos frente ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Estadual de Educação. O processo de produção de dados deu-se por meio das informações disponíveis no site pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao, nas legislações dos 497 municípios do Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, em seus planos municipais. A análise focou-se, especificamente, na meta 19 sobre gestão democrática. Os dados produzidos foram organizados em dez categorias de análise: demonstrativo do Plano Nacional de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; demonstrativo do Plano Estadual de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; os municípios e suas respectivas leis referentes aos planos municipais; conteúdos encontrados nos planos municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, quanto à gestão democrática; municípios que não fazem menção alguma à gestão democrática na lei que cria o plano municipal de educação; municípios que indicam (de modo contundente) nos seus planos municipais a criação ou regulamentação de lei municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino; municípios que apresentam nos planos municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem-se) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, quanto à gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores); municípios que sugerem em seus planos municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública; relação entre criação e regulamentação de lei municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta para diretores pela comunidade escolar; comparativo dos planos municipais de educação dos vinte municípios maiores e vinte municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto à gestão democrática. É possível afirmar que os planos de educação dos 497 municípios sul-riograndenses pautaram-se, ora no plano nacional, ora no plano estadual de educação, ora colocando-se como uma terceira via em relação ao tema. A gestão democrática nos planos municipais configura-se, ora tendenciosa à meritocracia, à técnica, ao gerencialismo e a lógica empresarial, e ora, participativa, representativa, política e contrária ao viés mercadológico.

Palavras-chave: Gestão democrática. Planos municipais de educação. PNE.

ABSTRACT

This dissertation presents the democratic management (action, concept, practice) expressed in 497 municipal education plans in the State of Rio Grande do Sul. It investigates how democratic management was described in municipal education plans, *in the form of the law*. Through a bibliographical review and empirical work, it was proposed to come out the evidences, interpretations and contradictions of the municipal education plans, comparing them with the National Education Plan and the State Education Plan. The process of the data production was done through the information available in the website pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao, in the legislations of the 497 municipalities of Rio Grande do Sul, and consequently in their municipal plans. The analysis focused, specifically, on goal 19 about democratic management. The data produced were organized into ten categories of analysis: demonstrative of the National Education Plan on democratic management terminology in the form of the law and in the annex of the law; demonstrative of the State Education Plan on democratic management terminology in the form of the law and in the annex of the law; municipalities and their respective laws regarding municipal plans; content found in municipal plans different than those mentioned in the National Education Plan and in the State Education Plan, as to democratic management; municipalities that make no mention of democratic management in the law that creates the municipal education plan; municipalities that indicate (in a decisive way) in their municipal plans the creation or regulation of municipal law on democratic management in the education system; municipalities that present in the municipal plans goals and strategies that mix (or contradict) the National Education Plan and the State Education Plan, in relation to democratic management (mainly regarding the provision of directors); municipalities that suggest in their municipal plans only the democratic provision (direct election) for the position of the director in a public school; relationship between creation and regulation of municipal law on democratic management and indication of the direct election for directors by the school community; comparative of the municipal education plans of the twenty largest municipalities and the twenty smallest municipalities, in Rio Grande do Sul, regarding democratic management. It is possible to affirm that the education plans of the 497 municipalities in the state of Rio Grande do Sul were based, sometimes at the national plan, sometimes at the state education plan, or as a third way in relation to the subject. The democratic management in municipal plans configures sometimes biased to meritocracy, technique, managerialism and business logic, and sometimes participatory, representative, political and contrary to the market bias.

Keywords: Democratic management. Municipal Education Plans. NEP.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Demonstrativo do Plano Nacional de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei	45
Tabela 2 Demonstrativo do Plano Estadual de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei	47
Tabela 3 Os municípios e suas respectivas leis referentes aos planos municipais	50
Tabela 4 Conteúdos encontrados nos planos municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática	60
Tabela 5 Municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação	69
Tabela 6 Municípios que indicam (de modo contundente) nos seus planos municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino	72
Tabela 7 Municípios que apresentam nos planos municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem-se) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores)	73
Tabela 8 Municípios que sugerem em seus planos municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública	76
Tabela 9 Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta para diretores pela comunidade escolar.....	77
Tabela 10 Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática.....	79

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 CONCEITUAÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA	19
2.1 Conceito e concepções de Gestão em Educação.....	19
2.2 Abordagem política e conceitual de Gestão Democrática.....	30
3 O CONTEXTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO RS	42
3.1 Gestão democrática no <i>corpo da Lei e no anexo da Lei</i> – do PNE e do PEE	45
3.2 Gestão democrática no <i>corpo da Lei e no anexo da Lei</i> – dos PME’s.....	50
3.3 Conteúdos dos planos municipais diferentes dos sugeridos pelo PNE e PEE.....	59
3.4 Municípios que não fazem alusão a gestão democrática na legislação	69
3.5 Criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática....	71
3.6 Planos Municipais que mesclam (ou contradizem) metas e estratégias do PNE e PEE	73
3.7 Municípios que sugerem seus planos municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública.....	76
3.8 Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta	77
3.9 Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e dos 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática.....	79
4 SIGNIFICAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	85
4.1 PNE, PEE e PME’s - a terminologia gestão democrática - no corpo da lei e no anexo da lei.....	85
4.2 Conteúdos sobre gestão democrática dos planos municipais distintos dos verificados no PNE e no PEE	94
4.3 A não abordagem sobre gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal.....	110
4.4 A contundência nos planos municipais sobre gestão democrática.....	113
4.5 Mesclas e/ou contradições dos planos municipais sobre gestão democrática.....	116
4.6 O provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a)	121
4.7 Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal e eleição direta.	124
4.8 Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e dos 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática	126

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	137
FONTES DOCUMENTAIS.....	141

1 INTRODUÇÃO

Partindo do princípio legal que define gestão democrática como *na forma da lei* (BRASIL, 1988; 1996), o objetivo do estudo é *capturar a gestão democrática (ação, conceito, prática...)* que está expressa nos 497 planos municipais de educação no Estado do Rio Grande do Sul.

O diagnóstico desse universo de dados tem como indagação na pesquisa compreender *como foi narrada a gestão democrática nos planos municipais de educação no Estado do Rio Grande do Sul*. O presente estudo quanto ao seu método pode ser caracterizado por quanti-qualitativo; quantitativo, pelo volume de dados advindos do levantamento ostensivo das legislações dos 497 entes federados; e qualitativo, pela operacionalização e reflexão sobre os termos/conceitos referentes a gestão democrática e comparação destes. Tendo na *análise de conteúdo*, o embasamento metodológico.

O trabalho empírico, de produção de dados, baseou-se junto ao site pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao, na obtenção de informações referentes as legislações dos 497 municípios do Rio Grande do Sul e consequentemente seus planos municipais. A análise focou-se especificamente, na meta sobre gestão democrática, representada nos planos municipais, na sua quase totalidade, pela Meta 19.

O Plano Estadual de Educação e ao Plano Nacional de Educação, e suas respectivas leis, nº 14.705/15 e nº 13.005/14, foram objeto de pano de fundo para a discussão da questão principal, serviram como documentos de comparação. A centralidade da investigação são os Planos Municipais de Educação, no entanto, o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação foram a base de construção/instrução dos Planos Municipais. Assim, inicialmente buscou-se junto ao Plano Estadual de Educação e ao Plano Nacional de educação o que os mesmos mencionavam sobre Gestão – com relação vinculante ao termo gestão democrática. Tais observações levaram em considerações dois elementos preponderantes: *a gestão no corpo da lei e a gestão no anexo da lei*. O corpo da lei caracteriza-se pela Lei em si, pela redação técnica (artigos, incisos, parágrafos). O anexo da Lei apresenta metas, estratégias e diagnósticos (é o plano propriamente dito).

Da mesma forma, isto é, levando em consideração *a gestão no corpo da lei e a gestão no anexo da lei*, e de caráter central da investigação, foram analisados os 497 Planos Municipais do Rio Grande do Sul. Cada plano municipal (e consequentemente cada município) teve desenvolvido tabela que representava a *gestão no corpo da lei e a gestão no anexo da lei*,

advindo da respectiva legislação municipal. Totalizando assim, 497 tabelas¹. Essa etapa da pesquisa ocorreu entre os meses de março a maio de 2016, posteriormente nos meses de agosto e setembro do mesmo ano revisou-se novamente os dados.

Posteriormente, os dados produzidos foram categorizados, descritos em 10 tabelas, no sentido de aprofundar a compreensão sobre a concepção de gestão democrática apresentada pelos planos: 1- Demonstrativo do Plano Nacional de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; 2- Demonstrativo do Plano Estadual de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; 3- Os municípios e suas respectivas leis referentes aos Planos Municipais; 4- Conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática; 5 – Municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação; 6- Municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino; 7- Municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem-se) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores); 8- Municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública; 9- Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta para diretores pela comunidade escolar; 10- Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática.

Tais contextualizações são resultantes das indicações e sugestões tanto do Plano Nacional de Educação, quanto do Plano Estadual de Educação, que na Meta 19 (e nas suas estratégias), expõem concepções, em momentos, antagônicas, implicando e refletindo na construção dos planos municipais. O Plano Nacional de Educação na Meta 19 diz

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).

¹ Ver seção 3.2 Gestão democrática no *corpo da Lei e no anexo da Lei* – dos Planos Municipais de Educação do RS. E nota de rodapé 10.

Por sua vez, o Plano Estadual de Educação, na Meta 19, sobre gestão democrática menciona

Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal; para a manutenção dos respectivos conselhos de educação (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A Gestão consiste numa temática que está em constante debate atualmente na área educacional, principalmente quanto ao conceito do que seria uma gestão democrática. Conforme Gracindo (2007, p. 35) “o termo aqui adotado é a gestão democrática por entendermos que este termo coloca em prática o espírito da Lei, por destacar a forma democrática com que a gestão dos sistemas e da escola devem ser desenvolvidas”.

A pertinência do tema, logo se faz notar, pela sua presença, na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, na Lei 10.576/95 (RS); e mais recentemente no Plano Nacional de Educação, no Plano Estadual de Educação e nos Planos Municipais de Educação. Reforçando tal importância Gracindo (2007, p. 39) menciona que

A gestão democrática é uma prática prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). É uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo contribuir para a própria democratização da sociedade.

Anteriormente ao debate do Plano Nacional de Educação (2014), a Constituição Federal (1988) já previa no capítulo III- da educação, da cultura e do desporto; Seção I - da educação, destaque à gestão democrática. O artigo 206 diz que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal

No mesmo sentido, a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da educação (1996) estabelece no título II - dos princípios e fins da educação nacional, no artigo 3º que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX - garantia de padrão de qualidade;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Reportando a realidade local, isto é, ao Estado do Rio Grande do sul, a Lei nº 10.576/95, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, no título I - da gestão democrática do ensino público, ressalta no seu artigo 1º que

A gestão democrática do ensino público, princípio inscrito no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal e no artigo 197, inciso VI da Constituição do Estado, será exercida na forma desta lei, com vista à observância dos seguintes preceitos:

- I - autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;
- II - livre organização dos segmentos da comunidade escolar;
- III - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados;
- IV - transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;
- V - garantia da descentralização do processo educacional;
- VI - valorização dos profissionais da educação;
- VII - eficiência no uso dos recursos.

Somado a apropriação do tema – gestão democrática - inerente as legislações brasileiras, a minha trajetória pessoal/profissional levou-me também, a instigar o desejo de compreender, com afinco, os reais significados e contextualizações da gestão democrática. Três fatores em específico, de ordem prática, forjaram inicialmente o intuito de adentrar ao estudo: a) Experiência negativa enquanto gestor em órgãos públicos, marcada por desdobramentos de trabalho, em que via-me obrigado, a desenvolver atividades com indivíduos despreparados profissionalmente, não imbuídos de ética e moral pertinentes ao cago público. Em ambiente de não diálogo com instâncias superiores, com ausência total de planejamento e organização. Onde o clientelismo político nas ações, era marca característica; b) Atuação enquanto professor, em contexto escolar, em espaço marcado por extremo autoritarismo e patrimonialismo por parte da direção da escola. Caracterizado por ações decisórias de caráter verticais, incontestáveis, alheias a comunidade escolar e primando a defesa irrevogável aos interesses dos Governos; c) Oportunidade dada, pela Fundação para o Desenvolvimento em Recursos Humanos – FDRH (recentemente extinta pelo governo Sartori), conjuntamente com a Faculdade de Educação – FAED, da Universidade de Passo Fundo – UPF, em cursar a Especialização em Políticas e Gestão da Educação, que possibilitou-me ampliar e aprofundar teoricamente o estudo sobre gestão democrática, proporcionando uma base teórica considerável, para cursar o Mestrado em Educação, na linha de políticas educacionais.

Para além, das considerações de ordem pessoal/profissional, o destaque à gestão democrática nas Leis, levam as próprias legislações, no decorrer do tempo, a afirmar-se para a necessidade de planejamento na educação.

Tal afirmação para com o planejamento na educação vem desde a Constituição de 1934, com os ideais dos Pioneiros da Educação Nova. O artigo 150 da referida constituição já mencionava à União o dever de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados ...”. Representava uma visão sistêmica, da

junção do todo. No início da década de 60, Anísio Teixeira, no Conselho Federal de Educação, esboça um Plano Nacional de Educação mais direcionado para a aplicação dos fundos educacionais. Posteriormente, na década de setenta e oitenta, os Planos Setoriais de Educação e Cultura apresentavam foco setorial e financeiro (BORDIGNON, 2009).

O Plano Nacional de Educação é resultante da Constituição de 1988 e das combativas mobilizações e participações das entidades dos profissionais de educação, nos fóruns da categoria e perante o Congresso Nacional (BORDIGNON, 2009). O Plano Nacional de Educação é

um plano de Estado, para além dos governos, com dimensão nacional, de responsabilidade de todos os entes federados e abrangendo os diferentes níveis e etapas da educação, mas não de forma articulada e sistêmica...O PNE, como estratégia de articulação do todo e realização de objetivos nacionais, determinou que estados e municípios elaborassem seus planos de educação decenais (BORDIGNON, 2009, p. 91).

De modo, a ser instrumento de operação do sistema, o Plano Municipal de Educação, define a concepção e possibilita a efetivação do projeto municipal de educação, ultrapassando rotinas, ações segmentadas e improvisações. O embasamento das ações do Plano Municipal centra-se na cidadania, tendo na escola e no educando sua objetivação principal. A qualidade da educação propiciada ao educando é a primazia original do plano (BORDIGNON, 2009).

A elaboração do Plano Municipal de Educação deve apresentar referenciais que lhe possibilitem um alicerce. Além de outros próprios ao município, alguns referenciais são pertinentes, como: o Plano Nacional de Educação (PNE), O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano Estadual de Educação (PEE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's), o Regime de colaboração entre os sistemas de ensino dos entes federados, a Lei Orgânica e demais leis municipais inerentes ao plano, a missão própria do município, a concepção de educação do município, e a análise da situação da educação no município (BORDIGNON, 2009).

De modo específico, o Plano Nacional de Educação, é a base para a formulação dos planos estaduais, distrital e municipais. A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. Tal entendimento pode ser visualizado no artigo 8º, da Lei nº 13.005/2014 (Lei do PNE). Que diz, “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” (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, a ideia, é o alinhamento dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Tal propósito constituiria em um elemento importante para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Facilitando com isso, o fortalecimento de acordos nacionais que minimizariam os espaços deficitários de articulação federativa no campo da política pública educacional. Assim, o objetivo central, dessa conjuntura, é a construção de planos estaduais e municipais, que apresentem em suas metas, um alinhamento com o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

A feitura dos planos municipais de educação, ou seja, a sua elaboração ou adequação, seguiram orientações do Ministério da Educação. Além, do já mencionado alinhamento com o Plano Nacional de Educação, e também com o Plano Estadual, algumas premissas foram importantes na sua constituição. Tais como: a) a elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação exigiu um trabalho ágil e organizado, pois o novo Plano Nacional determinava que todos os municípios deveriam adequar ou elaborar seus planos até um ano depois de sua publicação; b) o Plano Municipal de Educação deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal; c) a intersetorialidade é imprescindível para dar sentido ao Plano, levando em consideração que o projeto de educação de um município não é tarefa somente do órgão gestor da rede de ensino, mas, do conjunto de instituições dos governos, com a participação presente da sociedade; d) é necessário conhecer bem o cenário atual do município, para objetivar o futuro com base em decisões acertadas; e) o Plano Municipal de Educação deve estar entrelaçado aos demais instrumentos de planejamento, pois os insumos inerentes à execução dos planos de educação terão de estar presentes nos orçamentos da União e dos Estados para que haja apoio técnico e financeiro aos municípios ao longo da década; f) o Plano Municipal de Educação tem de ter legitimidade para ter êxito, planos formulados em gabinetes ou por consultores alheios a conjuntura municipal tendem ao fracasso (BRASIL, 2014).

O processo de construção do Plano Municipal de Educação, passa, necessariamente, por cinco etapas. A primeira etapa, consiste em *definir e redistribuir responsabilidades*, partindo da verificação de instância no município (além da Secretaria da Educação), para coordenar ou elaborar o processo, normalmente o Conselho ou Fórum Municipal de Educação, podendo, de preferência, haver a presença de equipe técnica, como apoio. Na segunda etapa, há a *elaboração do documento-base*, que é a proposta preliminar do Plano Municipal de Educação e tem o caráter de ser, o principal instrumento e referência para o debate público; o documento-base

deve observar três aspectos preponderantes: um bom diagnóstico do município; um conjunto de metas e estratégias vinculantes com o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação; um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação. A terceira etapa, diz respeito, *a promoção de um amplo debate*, com a participação de todos os indivíduos envolvidos com o teor educacional. *Redigir o projeto de Lei*, é a quarta etapa, após a consulta, a Equipe Técnica deve novamente analisar o documento-base, posteriormente, o Documento, em sua versão final, será então, encaminhado oficialmente ao Poder Executivo, para que este elabore e envie um Projeto de Lei para a apreciação da Câmara de Vereadores. E na quinta etapa, *acompanhar a tramitação do projeto na Câmara Municipal*, sendo que a mesma poderá promover reuniões e audiências para debater o tema, e por fim, o processo retorna para a sanção do Executivo (BRASIL, 2014).

O instrumento de gestão para efetivação da cidadania é o Plano Municipal de Educação. Quando o município não apresenta plano, mantem-se a mercê de ações ocasionais, que mesmo planejadas, representam improvisações. Com ausência de Plano Municipal não há visão de Estado nas ações locais, não há um direcionamento a ser seguido, apenas recomendações propiciadas ao gosto de cada Governo. O plano deve objetivar a instrumentalização da gestão, permitindo a programação de ações, estratégias, recursos, e processos de gestão para a propiciação das transformações almejadas (BORDIGNON, 2009).

Os Planos de Educação podem deter o mesmo entendimento do utilizado por Dourado (2013) sobre a importância da LDB na década de 90 como forma de mudança. Sobre a LDB, Dourado (2013, p. 96-97) salienta que “[...] embora pesem os limites e condicionantes, é a expressão das lutas efetivadas entre as diversas forças sociais, e dessa forma, apresenta-se como um balizador para as políticas educacionais no país, e conseqüentemente, para as políticas de democratização da escola e da gestão escolar”.

O debate sobre a democratização da gestão escolar não deve estar alheio a essas correlações de forças. Nesse aspecto, “essas forças” conduzem a concepções norteadoras dos confrontos cuja complexidade acarreta à indagações do papel da gestão da educação e de suas limitações. A gestão da educação é inerente as limitações impostas pelas transformações do mundo do trabalho e da produção vivenciadas na atual sociedade, oriundas das macropolíticas estabelecidas em ordem global em consequência de fatores como, o redimensionamento, automação e modernização do mecanismo produtivo, que em contradição tem, eclodido na minimização de postos de trabalho, na exigência de qualificação e formação continuada e implicando severamente no desemprego estrutural a nível mundial (DOURADO, 2013).

Conforme Dourado (2013, p. 97-98) a gestão democrática é compreendida como processo

de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

A efetivação da gestão democrática é permeada por ações dirigidas por escolhas. Escolhas estas, como vínculos, prioridades e compromissos, as vezes ocultas, que manifestam interesses e funções, do Estado, do setor produtivo e de demandas sociais. Há ainda, variáveis, como mercado de trabalho, instituições e tradições que norteará o papel do Estado, em que este deixa de ser apenas visualizado como um simples mediador de fins antagônicos, mas coloca-se a frente das correlações de forças que se envolvem no espaço da sociedade civil e política, com uma complexidade articulada de embates, efetivados ao mesmo tempo no campo ideológico e econômico. (DOURADO, 2013).

A reflexão acerca dos limites que se colocam a gestão democrática, ressaltando a especificidade da prática educativa e do papel social da gestão, estão presentes em três categorias-chaves,

[...] a eficiência, entendida como racionalidade econômica efetivada por meio da defesa da maximização dos resultados, a partir do vetor da produtividade; eficácia, capacidade administrativa e, portanto, institucional, objetivando alcançar os resultados propostos; efetividade, indicando a capacidade político-administrativa de respostas às demandas sociais e a participação, dentre outras. O alcance desses critérios vinculam-se, organicamente, às concepções político-pedagógicas que venham nortear a administração educacional e, no bojo desta, a gestão da educação, particularmente a gestão democrática (DOURADO, 2013, p. 101).

Tendo como pano de fundo, o emaranhado de argumentações a respeito da gestão democrática. Não há como não refletirmos sobre pensamentos fundantes e anteriores a discussão sobre gestão, que é o seu cerne democrático.

Bobbio (2000), contextualiza sobre as diferenciações entre a democracia direta, dos gregos, *do governo do povo* (poder do *démos*). E a democracia moderna, representativa, *do governo dos representantes do povo* (poder dos representantes do *démos*). Nesse sentido, o autor, corrobora que, na democracia moderna,

o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. O povo é uma abstração, cômoda, mas também...falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade. Não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos. A democracia moderna repousa em uma concepção individualista da sociedade (BOBBIO, 2000, p. 380).

Logo, torna a discussão sobre gestão democrática uma difícil tarefa, que parece estar mais próximo a utopia do que a realidade. O que deixa-nos menos desacreditados com tal tarefa é o argumento de Paro (1997, p. 9), que “a palavra utopia significa o lugar que não existe. 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 [...]”.

Em razão do exposto, o termo *gestão na forma da lei*² é um elemento amplamente abordado nas legislações, mas pouco explorado quanto a sua essência, ao que representa, exatamente, o termo para os legisladores. Com isso, tem no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, mais uma vez reforçados a ideia da necessidade de “execução” da gestão democrática, mas sem dar parâmetros do que seria essa gestão. E como agravante (não apenas no sentido negativo), tanto o Plano Nacional quanto o Plano Estadual servem de fonte para a construção dos Planos Municipais. O confronto entre as legislações vigentes deixam margem há várias interpretações e direcionamentos quanto ao entendimento de gestão democrática. As discussões sobre a temática se dão de forma generalizadas, no entanto, não se aprofunda onde ela surge, isto é, na legislação, na lei, onde se fundamenta as diretrizes norteadoras a serem seguidas.

Nesse sentido, então, permeado por reflexões, indagações e contradições, o objetivo de **capturar a gestão democrática (ação, conceito, prática...) que está expressa nos 497 planos municipais de educação no Estado do Rio Grande do Sul.**

Assim, o relatório da pesquisa, organiza-se em três capítulos: o primeiro capítulo refere-se a fundamentação teórica sobre a conceituação de gestão democrática, numa primeira seção enfoca-se de modo particular ao conceito de gestão em educação e concepções sobre a mesma; e em outra seção, adentra-se amplamente ao conceito de gestão democrática, debatendo-o de modo conceitual e político. Entendeu-se ser pertinente, haver espaço nesse capítulo a proposição de ideias referente a *gestão* anterior ao marco teórico sobre a gestão democrática em si, tal preocupação condiz com as reflexões obtidas durante a análise dos 497 planos de educação. Embasado na literatura o termo gestão tem uma associação a preceitos democráticos, no entanto, no decorrer do trabalho de pesquisa e nos dados produzidos visualizasse elementos

² Entenda-se aqui, gestão, como, gestão democrática.

contraditórios a isso, com aportes empresariais de educação e até mesmo mecanismos antidemocráticos de gestão. Em razão disso, discorrer sobre o que é gestão se fez necessário, pois utiliza-se o termo gestão democrática de modo indiscriminado, sem uma averiguação mais aprofundada da terminologia.

O segundo capítulo trata sobre a apresentação dos dados produzidos referente a contextualização dos Planos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul frente ao Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação. Os dados apresentados estão colocados em categorias de análise, em nove eixos, postos em tabelas, descritos individualmente.

O terceiro capítulo aborda sobre as significações e ressignificações de gestão democrática advindas dos Planos Municipais de Educação, resultantes das categorias de análise.

2- CONCEITUAÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

2.1 Conceito e concepções de Gestão em Educação

É interessante observar que os conceitos não têm vida autônoma. Eles existem por e em relação à realidade, assim “os conceitos somente têm sentido quando nos permitem utilizá-los para compreender o mundo real. Eles são construções teóricas que têm validade quando são operacionalmente, empiricamente testados” (SOUZA, 2006, p. 126).

Nesse sentido, ao adentrarmos a discussão sobre conceito de Gestão, é importante ressaltarmos que o teor da pesquisa concentra-se na legislação, no entanto, o marco referencial sobre gestão é inerente obviamente a educação, e em contrapartida aos sistemas de ensino e a própria escola (enquanto instituição). Essa ligação entre o que prevê a Lei e os entes envolvidos requer um diálogo teórico que expande-se para além da esfera meramente da legislação, necessita compreensão do entorno educacional como um todo.

Para Vieira (2007), as políticas que traduzem as intenções do Poder Público ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão.

A gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas. Quando a Constituição afirma a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205), está professando um valor público que, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em políticas. Estas, uma vez concebidas, são operacionalizadas através de ações que concretizam a gestão (p. 58).

Tais elementos permitem-nos compreender a justificativa, em ter a gestão democrática, como temática constante entre os estudiosos da educação. Pelo fato de, representar um valor defendido pela imensa maioria dos que atuam na área da educação pública e que, em razão disso, tendem a interessar-se pelas dimensões que aferem o “valor público” da política e da gestão. Entretanto, tanto as condições de implementação quanto as condições políticas, por estarem situados no “campo” da prática, costumam não serem considerados pelos teóricos. Sem essas duas dimensões, a gestão tende a não obter êxito, por mais bem intencionadas que sejam as ações do gestor(a) (VIEIRA, 2007). Um dos problemas da gestão, conforme Vieira, é o fato de a mesma estar situada “[...] na esfera das coisas que têm que ser feitas. E o que tem que ser feito nem sempre agrada a todos. Não dá votos; ao contrário, fere interesses. Desestabiliza o que está posto. Por menores que sejam as mudanças pretendidas, atingem pessoas. Corporações. Mudar nunca é simples [...]” (2007, p. 59).

A título de melhor compreender a conceituação de gestão, Vieira (2007, p. 60) menciona que “a gestão educacional refere-se ao âmbito dos sistemas educacionais; a gestão escolar diz respeito aos estabelecimentos de ensino; a gestão democrática, por sua vez, constitui-se num “eixo transversal”, podendo estar presente, ou não, em uma ou outra esfera” (p.60). Assim, a gestão educacional diz respeito a uma grandeza de iniciativas desenvolvidas pelos inúmeros órgãos do governo, tanto em responsabilidades compartilhadas no oferecimento de ensino, quanto, demais ações em áreas de atuação específicas. A gestão escolar, de acordo com a própria expressão, mantém-se na esfera escolar, atuando em sua área de abrangência. Podendo-se dizer que a política educacional está para a gestão educacional, do mesmo modo, que a proposta pedagógica está para a gestão escolar. Sendo correto afirmar, que, a gestão educacional está localizada na esfera *macro*, enquanto que, a gestão escolar, situa-se no espaço *micro*. Há uma articulação entre ambas, a gestão educacional somente tem sentido em virtude da escola e do trabalho que nela se efetua; e por sua vez, a gestão escolar, orienta-se para garantir aquilo que lhe é cabido de fato, isto é, a promoção do ensino e a aprendizagem, oportunizando a educação como um direito de todos, de acordo com as legislações (VIEIRA, 2007).

De acordo com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação,

a gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado (VIEIRA, 2007, p. 60).

Se a princípio, a organização da gestão educacional é inerente as legislações específicas, na prática, é permeada por elementos já mencionados, como, as condições de implementação, que necessitam do fator financeiro, de recursos humanos e demais condições materiais e imateriais. E ainda, a gestão educacional, é dependente das circunstâncias políticas, que envolvem permanente negociação e conflito. Um tópico referente a isso, diz respeito, tanto ao encaminhamento de projetos, pelo Poder Executivo, quanto, aos processos de tramitação no Poder Legislativo (VIEIRA, 2007).

Partindo, há um caráter normativo, a gestão para Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 318), se configura em uma atividade em que “[...] são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos. Há várias concepções e modalidades de gestão: centralizada, colegiada, participativa, co-gestão”.

Nesse âmbito, a gestão tendo como pano de fundo o contexto escolar, constitui-se em “[...] uma das áreas de atuação profissional na educação destinada a realizar o planejamento, a organização, a liderança, a orientação, a mediação, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos processos necessários à efetividade das ações educacionais [...]” (LUCK, 2009, p. 23). Como área de atuação, a gestão é “[...] um meio para a realização das finalidades, princípios, diretrizes e objetivos educacionais orientadores da promoção de ações educacionais com qualidade social, isto é, atendendo bem a toda a população [...]” (LUCK, 2009, p. 23).

Para Luck (2009, p. 24) a gestão adquire uma dimensão e uma ênfase de atuação em educação, que prima em “[...] promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais dos estabelecimentos de ensino [...]”. Constituindo-se numa dimensão imprescindível da educação, englobando a escola e os problemas educacionais. E buscando mediante visão estratégica e ações inter-relacionadas abarcar tal qual uma rede, os problemas, que realmente, funcionam e se estabelecem em rede (LUCK, 2009).

Tendo como ponto de apoio para o entendimento de gestão em educação, a concepção do conceito de gestão escolar

pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e seus objetivos prevaleçam sobre os demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem. Esta é uma tentativa de compreender a gestão escolar não como ela pode ou deve ser, mas como ela demonstra ser, considerando sobre o que ela recai e com quais objetivos opera (SOUZA, 2006, p. 127).

A gestão tende a ser sempre um processo político, ligada fortemente às relações de poder. O controle sobre o poder é o garantidor da definição dos ideais sobre os quais firmam-se os processos de gestão, simultaneamente, a própria gestão é um meio de procura, conquista, confronto/diálogo e compartilhamento do controle desse poder decisório sobre os direcionamentos que a instituição deterá (SOUZA, 2006).

O entendimento do conceito de gestão, por si só, remete a ideia de participação, do trabalho associativo de indivíduos analisando situações, tomando decisões sobre as mesmas em conjunto. O conceito de gestão está ligado a mobilização de talentos e esforços organizados de modo coletivo, à ação conjunta de indivíduos, onde mecanismos de reciprocidade possibilitam um “todo” guiado por um desejo coletivo (LUCK, 1996).

Gestão é uma expressão que ganhou corpo no contexto educacional,

acompanhando uma mudança de paradigma no encaminhamento das questões desta área. Em linhas gerais, é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. O conceito de gestão está associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, pela participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação, mediante seu compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos (LUCK, 1997, p.1)

Elemento fundante para a discussão sobre Gestão, é a sua diferenciação quanto ao conceito de administração (escolar). Tais conceitos, e conseqüentemente posicionamentos, levam a dubiedade de caminhos a serem trilhados no intuito de formulações de leis para a educação. Tal caracterização, ou seja, diferenciação entre gestão e administração, se faz pertinente como base de apoio à compreensão das concepções de gestão democrática que encontram-se inclusas nos Planos de Educação.

Sander (1995) salienta, que “a história da administração da educação na América Latina, à semelhança da administração pública latino-americana, pode ser estudada com diferentes enfoques analíticos. [...] Utilizam-se cinco enfoques principais: *jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico*” (p. 5-6). Numa perspectiva voltada a presente investigação, pensa-se que o enfoque tecnocrático e o enfoque sociológico apresentam características elencadas pelos dados produzidos, ou seja, os planos municipais de educação trazem consigo, muito do que os dois enfoques pressupõem.

O aporte teórico e praxiológico da gestão empresarial, implantou na administração pública a tecnocracia como sistema de organização, com predominância de quadros técnicos imbuídos em adotar soluções racionais, a fim de, solucionar dificuldades organizacionais e administrativas. *O enfoque tecnocrático* apropria-se de características de um modelo-máquina endereçado a economia, à produtividade e a eficiência. Há uma defesa contundente, na separação entre política e administração. Por sua vez, *o aporte sociológico*, sugere que a administração pública e a gestão da educação desempenhem funções crucialmente política, sociológica e antropológica, e de modo, somente secundário a interferência de variantes jurídicas e técnicas. Entretanto, não rejeitando-os puramente, mas desafiando-se a superar os problemas que há no ambiente sócio-político ampliado. Nessa ótica, há o entendimento, de que o sistema administrativo latino-americano é paternalista e subordinado do contexto sócio-político (SANDER, 1995).

A partir, da presença da teoria administrativa na educação latino-americana, de acordo com Sander (1995), pode-se delinear quatro construções conceituais e praxiológicas distintas

de gestão da educação: *administração eficiente*, *administração eficaz*, *administração efetiva* e *administração relevante*. Sendo que, as quatro construções dizem respeito aos respectivos critérios de avaliação e orientação do funcionamento administrativo, ou seja, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância.

Segundo Sander (1995), a *eficiência* é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos energia e tempo. [...] A noção de eficiência está associada aos conceitos de racionalidade econômica e produtividade material, independentemente de seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética (p. 43). A *eficácia* é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos (p.46). A *efetividade* é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa (p. 47). A *relevância* é critério cultural que mede o desempenho administrativo em termo de importância, significação, pertinência e valor (p. 50).

Na gestão da educação, as teorias de administração reúnem duas tradições: a tradição funcionalista e a tradição interacionista. A *tradição funcionalista*, tem como propósito atingir a ordem e o progresso social, a integração e a coesão social, a satisfação das necessidades sociais a reprodução estrutural e cultural da sociedade. De posicionamento positivista, intenta atingir seus objetivos de modo eficiente e eficaz, enfatizando a ordem, o equilíbrio, o realismo e a racionalidade. Tal prática administrativa, permite três formas de gestão da educação: a administração burocrática, a administração idiossincrática e a administração integradora. A *administração burocrática*, voltada a gestão da educação, enfatiza a dimensão institucional, ou seja, “[...] a preocupação básica da administração burocrática se reduz a instituição; esta, ao conjunto de seus papéis; e estes, as suas correspondentes expectativas institucionais” (p. 85). A *administração idiossincrática*, possui a forma de um modo administrativo que ressalta a dimensão individual do sistema educacional, e coloca-se, principalmente, à satisfação dos intentos e disposições pessoais de seus membros. A *administração integradora*, apresenta “[...] uma mediação ambivalente entre as dimensões institucional e individual, enfatizando, ora as expectativas burocráticas, ora as necessidades e disposições pessoais, dependendo das circunstâncias ou situações específicas em que ocorrem as ações administrativas” (p. 88) (SANDER, 1995).

Já a *tradição interacionista*, tem-se preocupado com a conscientização e a interpretação crítica da realidade, a emancipação humana e a modificação estrutural e cultural da escola e da sociedade. Com o propósito de galgar seus objetivos, suas teorias de organização e administração pendem a ser críticas, reflexivas e dialéticas, possibilitando enunciar três formas diferentes de administração interacionista: a administração estruturalista, a administração

interpretativa e a administração dialógica. A *administração estruturalista*, num viés educacional, baseia-se principalmente, “[...] nas interpretações deterministas e reprodutivistas do sistema educacional e da sociedade, [...] se ocupa da ordem do poder regulador das diferentes partes ou dimensões do sistema educacional, [...] enfatizando o determinismo econômico por cima da ação e da interação humana” (p. 96). A *administração interpretativa*, “[...] se ocupa da consciência individual, do significado subjetivo e da ação humana, enfatizando a intencionalidade e a liberdade na educação e na sociedade em oposição ao determinismo econômico” (p. 98). A *administração dialógica*, é uma concepção “[...] analítica e praxiológica que enfatiza os princípios de totalidade, contradição, práxis e transformação do sistema educacional e de suas escolas e universidades” (p. 100) (SANDER, 1995).

De modo geral, “a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. [...] É a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2003, p. 18). No Brasil, a Administração Escolar tende a dois posicionamentos distintos entre si: de um lado, a ênfase a procedimentos administrativos a nível escolar baseados em princípios e métodos desenvolvidos e aplicados na empresa capitalista; de outro, a defesa da não necessidade da própria administração no contexto escolar (PARO, 2003).

Paro (2003) discorre que a primeira concepção de administração escolar mencionada acima é a mais amplamente propagada, tanto na realidade das instituições escolares quanto na literatura. Tal concepção baseada no modelo empresarial capitalista, embora com adaptações a situações específicas, possui técnicas e métodos administrativos semelhantes entre si (se baseiam nos mesmos princípios gerais da Administração) e que são utilizados nas mais diferentes organizações. Ainda conforme Paro (2003), sob essa concepção, a escola entendida como organização e tendo assim, a necessidade de alavancar eficiência e produtividade, não há motivos para não utilizar-se de procedimentos administrativos exitosos do meio empresarial.

O segundo posicionamento, por sua vez, é radicalmente contrário a essa concepção empresarial, opondo-se a qualquer forma de administração ou organização burocrática no ambiente escolar. Tal posição coloca-se como um mecanismo de reação ao caráter autoritário das relações internas da escola. Nesse viés, a administração (ou a burocracia) é entendida como a causadora desse autoritarismo, que impede que a escola se torne uma organização humana e democrática (PARO, 2003).

Conforme Paro (2003), apesar de ambas as concepções possuírem soluções diferentes para o mesmo problema, as mesmas adentram ao mesmo erro: não levam em consideração os determinantes econômicos e sociais da administração escolar. Portanto,

A primeira visão assim procede, elevando à categoria de universalidade um particular tipo de administração, historicamente determinado, produto dos condicionantes sociais e econômicos de um dado modo de produção. A segunda procede de modo semelhante ao imputar a essa administração, e não às forças sociais que a engendram, as causas do autoritarismo e da dominação vigentes na sociedade. Ambas revelam, assim, seu caráter acrítico com à realidade concreta, na medida em que permanecem no nível da aparência imediata, sem se aprofundarem na captação das múltiplas determinações do real. Por outro lado, nenhuma delas se identifica com uma Administração Escolar voltada para a transformação social [...] (PARO, 2003, p. 12)

A partir disso, o termo gestão, em oposição a administração escolar, ganha um novo enfoque, um novo sentido. Luck (2006a) salienta que os sistemas de ensino e as escolas são pertencentes a uma sociedade, onde há invariavelmente interações e relações, demandando com isso um novo entendimento de gestão. A autora compreende que o conceito de gestão resulta nesse “novo olhar”, um olhar que tem relação com a realidade, tendo como primordial pressupostos democráticos e a participação efetiva dos indivíduos envolvidos.

O conceito de gestão educacional é permeado por um conjunto de concepções inerentes à realidade, às ações e aos indivíduos envolvidos no contexto. Esse conjunto de concepções diz respeito à democratização de políticas educacionais, às relações interpessoais, à compreensão dos processos sociais, às transformações culturais necessárias no ambiente de trabalho, à consciência da possibilidade de mudança da realidade e principalmente à participação ativa dos sujeitos no planejamento e execução das ações (LUCK, 2006a).

Porém, Luck faz um alerta sobre a utilização das nomenclaturas - gestão e administração

O termo gestão tem sido utilizado, de forma equivocada, como se fosse simples substituição ao termo administração. Comparando o que se propunha sob a denominação de administração e o que se propõe sob a denominação de gestão e ainda, a alteração geral de orientações e posturas que vêm ocorrendo em todos os âmbitos e que contextualizam as alterações no âmbito da educação e da sua gestão, conclui-se que a mudança é radical. Consequentemente, não se deve entender que o que esteja ocorrendo seja uma mera substituição de terminologia das antigas noções a respeito de como conduzir uma organização de ensino (LUCK, 1997, p.3).

Nesse aspecto o entendimento sobre gestão adentra a outra dimensão. Como diz Luck (1997, p. 3) “[...] a idéia de gestão educacional desenvolve-se associada a outras idéias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à sua dimensão política e social, ação para a transformação, globalização, participação, praxis, cidadania, etc”. Entretanto, não se trata, de acordo com Luck (1997), simplesmente de trocas terminológicas, com base em considerações semânticas. Mas, sim, da idealização de um novo conceito de

organização educacional. Mas com isso, não significa que a gestão se coloque como uma depreciadora da administração, mas se pondo, a ultrapassar suas limitações de cunho dicotomizado, simplificado e reduzido. Assim, “[...] a gestão não prescinde nem elimina a ótica da administração educacional, apenas a supera [...]. Daí porque ações propriamente administrativas continuarem a fazer parte do trabalho dos dirigentes de organizações de ensino, como por exemplo, controle de recursos, de tempo, etc” (LUCK, 1997, p. 4).

O conceito de gestão educacional, divergente do de administração educacional, atinge um conjunto de posicionamentos não compartilhado pelo de administração. Pode-se mencionar, entre outros aspectos:

a democratização do processo de determinação dos destinos do estabelecimento de ensino e seu projeto políticopedagógico; a compreensão da questão dinâmica e conflitiva das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança; o entendimento de que a mudança dos processos pedagógicos envolve alterações nas relações sociais da organização; a compreensão de que o avanços das organizações se assentam muito mais em seus processos sociais, sinergia e competência, do que sobre insumos ou recursos (LUCK, 1997, p. 4).

Pela complexidade das organizações e pluralidade de interesses que envolvem e a dinâmica das interações no confronto desses interesses, Luck (1997, p. 4) salienta que “os sistemas educacionais e os estabelecimentos de ensino, como unidades sociais, são organismos vivos e dinâmicos, e como tal devem ser entendidos”. Ao se caracterizarem por um emaranhado de vinculações entre os elementos que nelas interferem, direta ou indiretamente, o seu foco demanda um novo contexto de organização. “A gestão abrange, portanto, a dinâmica do seu trabalho, como prática social, que passa a ser o enfoque orientador da ação diretiva executada na organização de ensino” (p. 4).

A organização e os processos de gestão (baseado no contexto escolar) adquirem modalidades distintas, de acordo com a concepção que se há sobre as finalidades sociais e políticas da educação vinculadas à sociedade e a formação dos educandos. Nesse sentido, se classificássemos as concepções quanto as suas diferenças extremas, poderíamos citar como opostas, a concepção técnico-científica (científico-racional), e a concepção sociocrítica (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

Na concepção de organização e gestão técnico-científica, há predominância de um viés burocrático e tecnicista de escola. A direção personifica-se em uma única pessoa, as decisões possuem um caráter horizontal com execução das mesmas de modo previamente elaborado, inexistindo a participação de professores, funcionários e educandos. O “todo” organizacional

escolar adquire nessa concepção uma realidade objetiva, neutra, de visão técnica, que funciona de modo racional. Podendo com isso, ser planejada, organizada e controlada objetivando a melhoria de índices de eficácia e eficiência. As instituições que consideram tal modo de gestão dão muito respaldo ao organograma de cargos e funções; as decisões centralizadas; a participação mínima dos indivíduos; a hierarquia de funções, normas e regulamentos; e planos de ação demandados de cima para baixo (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

Contrapondo-se, ao caráter técnico-científico, a concepção sociocrítica concebe a gestão e a organização da instituição escolar como um mecanismo facilitador de agregar sujeitos, dando ênfase ao caráter intencional das ações e interações sociais entre si com o meio sociopolítico, com tomada de decisões participativas. A organização do ambiente de trabalho não é algo objetivo, de aspecto neutro, mas constantemente construído pelos entes participantes de toda a comunidade escolar. Os mecanismos decisórios tendem a ser discutidos e deliberados de forma coletiva, numa relação de colaboração (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

De modo mais específico, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) ampliam o debate sobre as formas de gestão e apresentam quatro concepções: a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa. As três últimas concepções correspondem a preceitos inerentes a posição sociocrítica, ambas tem em comum a preocupação de que a gestão se oponha aos meios de dominação e subordinação dos indivíduos; tais concepções entendem como pertinente considerar “[...] o contexto social e político, a construção de relações sociais mais humanas e justas e a valorização do trabalho coletivo e participativo, ainda que diverjam sobre as formas mais concretas de organização e de gestão” (p. 326). Enquanto a concepção técnico-científica dá valor ao poder e a autoridade, “ênfaticamente relações de subordinação, rígidas determinações de funções, e supervalorizando a racionalização do trabalho, tende a retirar das pessoas ou, ao menos, diminuir nelas a faculdade de pensar e decidir sobre seu trabalho” (p. 326).

Mesmo havendo um pré-esclarecimento das distintas formas de gestão, entendeu-se necessário a contextualização das mesmas, de modo mais claro, possibilitando a visualização da diferenciação entre si.

A concepção *técnico-científica*, enfatizada por Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), tem como suporte, já abordado anteriormente, a hierarquia de cargos e funções, regras e procedimentos administrativos, a racionalização do trabalho e a eficiência dos serviços. “A versão mais conservadora dessa concepção é denominada de administração clássica ou burocrática. A versão mais recente é conhecida como modelo de gestão da qualidade total, com utilização mais forte de métodos e de práticas da administração empresarial” (p. 324).

Quanto aos posicionamentos de cunho sociocríticas, a concepção *autogestionária* tem como base a responsabilidade coletiva, com a não existência de direção centralizadora e ênfase na participação direta e igualitária de todos os indivíduos da instituição. Recusa-se ao exercício de autoridade e aos meios mais sistematizados de organização e gestão. No ambiente organizacional, valoriza de modo especial os elementos instituintes, isto é, a capacidade do grupo de criar, instituir, normas e procedimentos inerentes aos mesmo; contrapõem-se, no entanto, aos elementos instituídos, quer dizer, já definidos anteriormente, como normas, regulamentos e procedimentos (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

Por sua vez, a concepção *interpretativa* tem como prioridade na análise dos processos de organização e gestão vinculações aos significados subjetivos, as intenções e interações dos sujeitos. Opõem-se, de modo contumaz ao posicionamento técnico-científico, pois considera as organizações como realidades objetivas, interpretando-as (as organizações) como uma construção social inter-relacionada entre as experiências subjetivas e as interações sociais. Essa concepção, num ângulo mais extremo, ainda recusa-se à possibilidade de conhecimento detalhado das formas de funcionamento de determinada organização, e com isso, de suas normas, estratégias e procedimentos (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003 citando ESCUDERO e GONZÁLEZ, 1994).

E por último, a concepção democrático-participativa, que baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos indivíduos pertencentes ao grupo. Valoriza-se nessa concepção, o alcance a objetivos comuns assumidos por todos, defendendo assim, um modo coletivo de tomada de decisões. Porém, após o compromisso adotado por meio da tomada de decisão coletiva, cada membro do grupo é responsável em assumir sua parte no trabalho, reconhecendo a coordenação e a avaliação sistemática das deliberações (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

O quadro a seguir possibilita maior compreensão das diferenciações de cada concepção quanto a organização e gestão escolar³.

Técnico- Científica	Autogestionária	Interpretativa	Democrático- Participativa
Prescrição detalhada de funções e tarefas, acentuando a divisão	Vínculo das formas de gestão interna com as formas de autogestão social (poder coletivo na escola para preparar	A escola é uma realidade social subjetivamente construída, não dada nem objetiva.	Definição explícita, por parte da equipe escolar, de objetivos

³ Utiliza-se o quadro como parâmetro para compreender os modelos de gestão. As descrições do quadro amparam-se no contexto escolar. Não há até o momento um quadro ou modelo teórico específico que exemplifique tipos de gestão democrática, por isso a utilização do mesmo.

<p>técnica do trabalho escolar.</p> <p>Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação, em que uns têm mais autoridade do que outros.</p> <p>Ênfase na administração regulada (rígido sistema de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades, descuidando-se as vezes, dos objetivos específicos da instituição escolar.</p> <p>Comunicação linear (de cima para baixo), baseado em normas e regras.</p> <p>Mais ênfase nas tarefas do que nas pessoas.</p>	<p>formas de autogestão no plano político).</p> <p>Decisões coletivas (assembleias, reuniões), eliminação de todas as formas de exercício de autoridade e de poder.</p> <p>Ênfase na auto-organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de eleições e de alternância no exercício de funções.</p> <p>Recusa a normas e a sistemas de controles, acentuando a responsabilidade coletiva.</p> <p>Crença no poder instituinte da instituição e recusa de todo poder instituído. O caráter instituinte dá-se pela prática da participação e da autogestão, modos pelos quais se contesta o poder instituído.</p> <p>Ênfase nas inter-relações, mais do que nas tarefas.</p>	<p>Privilegia menos o ato de organizar e mais a “ação organizadora”, com valores e práticas compartilhadas.</p> <p>A ação organizadora valoriza muito as interpretações, os valores, as percepções e os significados subjetivos, destacando o caráter humano e preterindo o caráter formal, estrutural, normativo.</p>	<p>sociopolíticos e pedagógicos da escola.</p> <p>Articulação da atividade de direção com a iniciativa e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.</p> <p>Qualificação e competência profissional.</p> <p>Busca de objetividade no trato das questões da organização e da gestão, mediante coleta de informações reais.</p> <p>Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões.</p> <p>Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados.</p> <p>Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações.</p>
--	--	--	---

Libâneo, Oliveira e Toschi, (2003, p. 327)

As concepções de gestão, aqui utilizando-se das de cunho escolar como eixo embasador, expressam posições políticas e direcionamentos dos indivíduos na sociedade, de modo distintos. A forma como uma instituição ou organização se posta, levando em consideração sua dimensão pedagógica, tem relação com seu compromisso em conservar o *status quo* ou com a transformação social. A concepção democrática, cerne da discussão nesse estudo, enfatiza a necessidade de interligar as relações humanas e a participação com as ações efetivas de modo a alcançar salutarmente objetivos específicos, valorizando os fatores internos do processo organizacional. A gestão democrática, portanto, de um lado, se coloca como atividade coletiva,

requerendo participação e objetivos comuns; e por outro, torna-se dependente de capacidades e responsabilidades individuais e de ação coordenada e controlada (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

2.2 Abordagem política e conceitual de Gestão Democrática

Ao tratarmos sobre gestão democrática, é necessário preliminarmente, ao mínimo que seja, tratar sobre democracia. Não com o objetivo de aprofundar detalhes sobre os fundamentos da democracia, mas sim, de situar algumas compreensões da mesma, para clarear o debate sobre gestão democrática.

Conforme Bobbio (2000), a democracia dos antigos e a democracia dos modernos apresentam distinções. Para os antigos, no seu uso descritivo, por democracia, entendiam a democracia direta, por sua vez, os modernos, a democracia representativa.

Na democracia atual, o voto, expressão associativa à democracia, não possui caráter de decisão, mas, para eleger, delegar, quem irá decidir. Na democracia antiga, ao contrário, era o povo quem deveria decidir, e não eleger quem deveria decidir, não havia a representação, para estes, a democracia não se resumia apenas ao pleito eleitoral, mesmo não a excluindo. A eleição era vista como um meio necessário e útil para a correção do poder direto do povo, distintamente, do que ocorre hoje nas democracias modernas, para as quais a eleição se apresenta como uma autêntica alternativa em relação a participação direta (BOBBIO, 2000).

Quanto a associação entre eleição e participação, Bobbio (2000) menciona, que nas duas formas de democracia,

a relação entre participação e eleição está invertida. Enquanto hoje, a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas (p. 374).

De maneira preliminar, Bobbio (1992) ressalta que a única maneira de alcançar um acordo quando se trata de democracia, entendida como um modelo contrário a governos autocráticos, é observá-la “[...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (p. 18). Para o autor, para uma definição de democracia, são necessários três condições.

A primeira condição, diz respeito aos indivíduos envolvidos na tomada ou colaboração de decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por outorgar este poder a um contingente elevado de membros do grupo. A segunda condição, é vinculada as modalidade de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, isto é, o princípio à base da qual são apontadas deliberações coletivas, e vinculativo a todos os pertencentes do grupo. A terceira condição, expõe a necessidade, de que aqueles, chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam postos frente a possibilidades concretas e em circunstâncias de poder escolher entre uma e outra (nesse caso, é imprescindível que os indivíduos chamados a decidir tenham reconhecidos seus direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, entre outros) (BOBBIO, 1992).

Pertinente a isso, conforme Bobbio (1992), o estado liberal é o requisito não só histórico, mas jurídico do estado democrático. Assim, o estado liberal e o estado democrático são correlatos em duas maneiras, “[...] na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais” (p.20).

Porém, Santos (1998), analisa que, enquanto a teoria democrática do século XIX preocupava-se em defender a soberania do poder estatal, enquanto meio capaz de regular e coercitir, e também justificar os limites do poder do Estado. Por outro lado, o consenso democrático liberal coloca-se despreocupado com a soberania do poder estatal, sendo as funções reguladoras do Estado compreendidas mais como incapacidades do que como aptidões do Estado.

Desde o início, a democracia esteve ligada a socialização da economia. Isto é, a inquietude entre democracia e capitalismo é constitutiva do Estado moderno, e a legitimidade deste, esteve sempre relacionada ao equilíbrio da resolução dessa tensão (SANTOS, 1998). Para o autor, essa tensão entre democracia e capitalismo, precisa ser reconstruída, e essa concepção só pode se dar pela democracia redistributiva⁴.

⁴ A idéia do Estado como novo movimento social tem origem em Boaventura Souza Santos. É ela que possivelmente criaria condições para a fundação de um novo Contrato Social, ao pressupor a transformação do Estado, hoje incapaz de responder às suas funções reguladoras à sua despolitização e conseqüente perda do poder regulatório, da soberania e da legitimidade. É deste quadro que deverá surgir outra forma de organização política, da qual o Estado é uma de suas partes constitutivas, transformando-se em um novíssimo movimento social, enquanto articulador de redes, organizações e movimentos onde se inserem representantes dos setores público e privado, além de elementos nacionais e internacionais. Em lugar da verticalidade que define a democracia representativa, teríamos a horizontalidade regendo as relações entre público/privado ou, em outros termos, o bem comum passaria a ser revistos em negociações coordenadas pelo Estado (NASCIMENTO, 2012, p. 24-25).

Num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja actuação coordena, a democracia redistributiva não pode confinar-se à democracia representativa, uma vez que esta foi desenhada apenas para acção política no marco do Estado. Aliás reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo no nosso final do século. É que nas condições da nova constelação política a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve (SANTOS, 1998, p. 61-62).

A democracia redistributiva, sobre novas circunstâncias, tem de ser democracia participativa. E essa participação democrática, tem de incorrer tanto na atuação estatal de coordenação, quanto, na ação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais e movimentos sociais. Assim, não faz sentido democratizar o Estado, se, ao mesmo tempo, não se democratizar o espaço/ambiente não estatal. A centralização dos dois processos de democratização, é que, sustenta o restabelecimento do espaço público de deliberação democrática (SANTOS, 1998).

Nessa complexidade, que insere-se a democracia, o Estado e os indivíduos pertencentes a este, emerge também, a discussão envolvendo a gestão democrática. Não desvinculada do processo que permeia os direcionamentos da democracia na atualidade, a gestão democrática, também requer uma contextualização conceitual, sendo necessário comportá-la de significados.

Seguramente, não há um conceito único de gestão democrática. Como pesquisadores e educadores temos o dever de operar com os conceitos, pondo-os a contribuir ao questionamento da realidade e da própria teoria (SOUZA, 2009).

Quando adentra-se a gestão democrática torna-se pertinente a compreensão da sua natureza política. A política em contexto escolar representa a operacionalização da disputa de grupos adversários em relação a distintas concepções, no ensejo pelo controle da instituição, tendo assim, um estreito vínculo entre ação política e poder⁵. Entretanto, se a política, na instituição escolar identifica que o poder em disputa atende a um contrato firmado entre sujeitos da própria instituição, e leva-se em consideração que o diálogo entre sujeitos, é o mecanismo de pré-condição para sua racionalização, assim, haverá uma ação política mais propícia à condições democráticas. Em ambos os casos, se tratará sempre de poder, pois a política somente estará presente onde há poder em debate. O modo como se trata com o poder, pode demonstrar uma afinidade mais ou menos democrática (SOUZA, 2006).

⁵ Aqui nesse aspecto, sobre ação política e poder, Ângelo de Souza tem como suporte teórico as ideias de Max Weber.

Ao levantar a discussão sobre gestão democrática, um dos pontos de abordagem refere-se ao “respeito a maioria”. Tal concepção é um norteador da democracia formal⁶, porém, pode representar um viés nada democrático, especificamente do modo efetivado atualmente na democracia representativa. Ao pautar processos de democratização da gestão baseado na premissa da maioria, se há o temor de padronizar as tomadas de decisões em procedimentos que podem assemelhar-se mais a contextos da violência do que da democracia. A maioria, quando sabedora do controle que detém sobre as decisões, raramente dispensa suas posições, mesmo que as argumentações para sustentá-las sejam fracas, pois detém um argumento preponderante, a *força*. A formação de conselhos de escola, eleição de gestores escolares e outros preceitos tidos como de gestão democrática que agem a partir da regra da maioria, não apresentam um alinhamento identificado muito com a democracia (SOUZA, 2006).

Souza (2009) articulando a escola pública com a política, o poder e a democracia, identifica aspectos⁷ que possibilitaram

a construção de um conceito de gestão escolar democrática, reconhecendo-a como um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola (p. 136).

A gestão democrática compreendida, portanto, “[...] como um processo político no qual as pessoas que atuam...identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações...na busca da solução daqueles problemas” (SOUZA, 2009, p. 125).

Entendida, a gestão, como um mecanismo democrático, tem a democracia como princípio. Pois as instituições educacionais (e as próprias políticas públicas) são financiadas por todos e para atender ao interesse comum; e ainda como método, como processo democratizante, sendo a democracia também uma ação educativa, inserindo os indivíduos em práticas coletivas na educação política (SOUZA, 2009).

Souza (2009, p. 126) parafraseando Lima (2000) reforça a ideia de que,

[...] a gestão democrática é um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos. Mas, mais do que

⁶ Em Bobbio (2000).

⁷ Ver texto de Ângelo de Souza (2009) – Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. Souza faz relações entre a escola pública e a política, o poder e a democracia; enfatizando sobre a participação. Amparado em contribuições de Adorno, Arendt, Bobbio, Bourdieu, Habermas, Touraine.

isso...não se trata apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes.

A democratização da gestão do sistema educativo, tem sido defendida por educadores e forças progressistas como um dos caminhos para uma real democratização do ensino público, envolvendo nesse processo a participação de pais, moradores e movimentos populares. A defesa da democratização da gestão segue também a luta dos setores mais progressistas da área da educação, tendo apoio nas associações e sindicatos de professores. Tal defesa adquire consistência fundamental no quesito processual de democratização da educação pública, dando possibilidades a estender o atendimento, a assegurar maiores recursos para a escola pública, propiciar a qualidade de ensino, e acima de tudo, distanciar a educação dos interesses privados, patrimonialistas, clientelistas e corporativistas; reforçando a educação como um serviço público (SPÓSITO, 2002).

A própria noção de gestão democrática, perfazendo o entendimento de que, a transmissão de conhecimento é um serviço público, faz com que esse serviço seja inerente à democracia. Significa, nesse sentido, que há uma implicação de noção de participação na *gestio rei publicae*. Recordando que o termo gestão vem de *gestio*, e por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir), assim com isso, expressa-se de modo nítido que a gestão não resume-se somente no ato de administrar um bem alheio a subjetividade, mas é algo pertinente a si, contido em si. E o que contém esse bem, isto é, seu conteúdo, é a própria capacidade de participação, significância maior da democracia. E aqui, é a gestão de um serviço público, que com isso, (re) duplica o seu direcionamento público (CURY, 1997).

Spósito (2002) mencionando Bobbio, fortalece então, a ideia, da incompatibilidade que há entre práticas democráticas e modelos burocráticos. A autora cita da impossibilidade de gestão democrática da educação, postar-se próximo a estruturas administrativas burocratizadas, de viés centralizadas e verticalizadas.

Entretanto, não significa, que se deva desconsiderar as questões organizacionais e administrativas. Ao contrário, ao ter na participação, um elemento da gestão participativa, há exigências no intuito de alterar substancialmente a forma de dirigir as organizações públicas, de gerenciar seus recursos e procedimentos, bem como organizá-las. Há sempre a expectativa, que a gestão participativa possa elevar a melhoria dos serviços e ser a impulsionadora de práticas democráticas e cidadãs. Para tal, é necessário que se combine com iniciativas robustas para adaptar o Estado, modernizando seu aparato administrativo e modificando sua forma de

trabalhar (NOGUEIRA, 2011). Para o autor, “a participação não reforma por si só. Sem complementos culturais, técnicos e administrativos adequados, representa apenas um vir-a-ser abstrato e não tem como produzir mudanças efetivas no modo de gerir recursos públicos, de definir políticas ou de organizar serviços” (p. 152).

Para Luck et al (2009), a gestão (tendo como contexto o ambiente escolar), segundo o princípio da democratização, propicia na comunidade escolar a redistribuição e compartilhamento das responsabilidades que tem como intuito fortalecer a legitimidade do sistema escolar. Entretanto, a autora enfatiza, que não está claro como a descentralização e a participação irão solucionar as inadequações estruturais que há nos sistemas de ensino, entendendo-se que as ações somente por si próprias, não dão garantias na melhoria de resultados, havendo a necessidade de compreensão dos princípios mais adequados para nortear seu processo.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), propõem alguns princípios referentes a concepção de gestão democrática-participativa:

autonomia da escola e da comunidade educativa; relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar; envolvimento da comunidade no processo escolar; planejamento de atividades; formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar; utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações; avaliação compartilhada, relações humanas produtivas e criativas, assentadas em uma busca de objetivos comuns (p. 333).

Se, conforme admite Paro (1997), a gestão democrática deve realçar de modo necessário a participação da comunidade, deve-se discutir com maior afinco o conceito de participação. Sobre isso, “[...] estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. 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 [...]” (p. 16).

Sobre a participação, em seu sentido pleno, Luck (1996), a caracteriza como uma força de atuação consciente, pela qual os indivíduos pertencentes a uma unidade social identificam e assumem seu poder de influência na determinação das ações dessa unidade social, de sua cultura e de seus resultados. Poder este, que resulta de sua competência e desejo de compreensão, de decidir e agir em relação a questões que lhe são dirigidas.

Luck (2009, p. 19) lembra no entanto, que todo indivíduo possui um poder de influência

sobre o contexto de que faz parte, exercendo-o, independentemente da sua consciência desse fato e da direção e intenção de sua atividade. No entanto, a falta de consciência dessa interferência resulta em uma falta do poder de participação que tem, do que decorrem resultados negativos para a organização social e para as próprias pessoas que constituem o ambiente escolar.

Muitas experiências são desenvolvidas, sob o desígnio de ser participação, no entanto muitas dessas experiências apresentam resultados mais negativos do que positivos, em relação ao compromisso dos indivíduos envolvidos com a qualidade dos fins educacionais (LUCK et al, 2009). Tal situação efetiva-se “[...] quando, em nome da construção de uma sociedade democrática ou da promoção de maior envolvimento das pessoas nas organizações, promove-se a realização de atividades que possibilitem e até condicionem a sua participação, sem contudo estarem orientadas para a melhoria efetiva dos resultados educacionais [...]” (p. 17).

A participação da comunidade na gestão, aferindo caráter democrático, conforme sugere Paro (1997, p.16), “[...] encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação [...]”, não desistindo aos primeiros percalços. Corroborando no mesmo sentido, para Nogueira (2011), a gestão participativa, não trata-se de uma operação isenta de obstáculos, de dificuldades e de problemas. Ao contrário disso, conforme o autor, todo processo de intensificação democrática, em que a participação de indivíduos anteriormente excluídos dos processos de decisão, tendem a galgar espaços, torna a gestão participativa alvo de disputas, ataques, objeto de cobiça e manobras diversionistas.

A participação, conforme Nogueira (2011), possui forte conteúdo ideológico e agrega diferentes conceitos e definições.

[...] ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação em que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios. Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, para tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação (p. 133).

Pensa-se, erroneamente, que a participação é uma prática desejável por todos os indivíduos, que há sempre disposição para tal, que a não-participação se dá por impedimento externo. Atualmente, a participação é resultante de uma complexa operação pedagógica,

política e ideológica. O indivíduo que participa não o realiza sem algum “custo”, sem “sacrifício”. Entretanto, quando esse “custo ou sacrifício” expande-se em demasia, a participação retrocede (Nogueira, 2011).

Em um entendimento coletivo, na defesa (e reflexão) da participação como elemento preponderante à gestão democrática, Paro (1997), fortalece a ideia, da necessidade notória da participação popular nos espaços de oferta de serviço pelo Estado, em razão da frágil democracia liberal. O autor, constata, que “[...] restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que, durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar as ações dos governantes no sentido de atender aos interesses das camadas populares” (p. 16). Com isso, “[...] em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidade da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político da sociedade (p. 16-17).

Luce e Medeiros (2006), tem a participação, como uma necessidade humana, e com uma significância vital da vida política contemporânea. A participação, para as autoras, é tida como uma estratégia política imprescindível, tanto aos setores progressistas, quanto a grupos que tradicionalmente se opõem aos avanços de melhoria das condições de vida da classe popular. Nesse sentido, as autoras, alertam, que a participação pode tanto vincular-se a intuítos emancipatórios, de cidadania e autonomia dos indivíduos, como, ainda, para a manutenção de mecanismos centralizadores do poder decisório e do controle da maioria por poucos.

A gestão democrática da educação, sob o aspecto do discurso pedagógico, está vinculada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que propiciam processos de participação social; sendo, na elaboração de políticas educacionais, na definição de objetivos e fins da educação, nas deliberações de decisão, na escolha da destinação de recursos e necessidades de investimento, na efetivação das deliberações, e nos espaços de avaliação. Tais processos, a princípio, permitem assegurar e estimular a presença dos distintos sujeitos envolvidos nessa área, no que diz respeito aos sistemas, de modo geral, e nas unidades de ensino (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Participação e descentralização se fazem notar, atualmente, na grande maioria dos discursos referentes a reformas educacionais inerentes à gestão, tornando-se uma espécie de “senso comum”. Apresentam, o entendimento das pressuposições da educação na democratização e na regulamentação da sociedade, crença no desenvolvimento dos povos por meio da educação, e a indispensabilidade de um “novo olhar” no planejamento das circunstâncias de ensino e currículo escolar. Sob uma ótica superficial, as distintas concepções de gestão democrática, ou de descentralização da gestão, num primeiro momento, podem até,

parecerem similares ou equivalentes. Entretanto, cada proposta de gestão democrática referente a educação, deve requer análise minuciosa, pois há diferenças e incompatibilidades marcadas por interesses e ideais políticos ou até locais e particulares (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Para esse “entendimento geral” de gestão democrática, houve segundo Luce e Medeiros (2006) citando Kunzer (2000), a contribuição, tanto, dos processos de globalização, que impuseram padrões econômicos e sociais para todos os povos, quanto, a luta dos movimentos populares pela democracia e igualdade, e pela inclusão, respeito e reconhecimento da pluralidade social. Conforme o autor, em razão do paradigma de acumulação do capitalismo, que remeteu a uma vasta reestruturação produtiva em escala mundial, afirmando novos modelos de relação entre Estado e sociedade, assim, a área da educação, também foi tecida com o ideário de qualidade, com custo menor e flexibilidade maior.

Nessa perspectiva, a democratização da gestão, transcorre pelo estabelecimento de uma participação com viés efetivo vinculante a esse modelo, isto é, mecanismos de planejamento, execução e avaliação, de acordo com os padrões de produtividade empresarial expressos à educação. Assim, aqui, a gestão democrática da educação identifica-se com todo e qualquer processo de descentralização⁸ (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Tal lógica de gestão, é considerada por muitos educadores, como sendo nociva e perversa, amplamente distante do compromisso social da educação. Nessa vertente de pensamento, em contraponto a outra, há a defesa de uma educação direcionada à atualização cultural e transformação social, no intuito de superar a divisão que encontra-se na sociedade, caracterizada pela hierarquia, e desigualdades política, econômica e social. Nesse interim, a concepção de gestão educacional firma-se numa linha de ajustamento perante a escola pública, com elo as comunidades em que se encontra. Assim, a organização democrática, que atenta a direcionamentos transformadores, não põem-se distante da participação efetiva da comunidade escolar. Enfoca-se, de modo contundente a participação de pais e estudantes, não apenas

⁸ Conforme Barroso (2013), alguns autores preferem utilizar a expressão – “territorialização” das políticas e da administração da educação - como forma mais abrangente de mencionar as várias modalidades de descentralização. Para Barroso, “o conceito de territorialização é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política” (p. 22-23). Como segue Barroso, “a territorialização é um fenômeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidade entre Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local” (p. 23). Na prática há um confronto entre lógicas e objetivos diferentes: “nuns casos, a “territorialização” é vista como um instrumento para a introdução de uma “lógica de mercado” no funcionamento e regulação do sistema educativo, e portanto para uma outra forma de “privatização” da escola pública. Em outros casos, a “territorialização” é vista como a expressão da tendência das sociedades pós-industriais de transferência para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou, ainda, como forma de manipulação pelo Estado central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho (p. 23).

sinalizando funcionários públicos nesse processo, procurando evitar-se com isso corporativismos em detrimento dos interesses educacionais coletivos (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Outro foco, constante de debate da gestão democrática, refere-se ao entendimento de autonomia. Mesmo apresentando, a autonomia, uma terminologia estreitamente próxima ao termo – gestão democrática - podendo ser compreendida como causa, efeito, ou natureza mesma da democratização da gestão, é um problema que ainda se põe de maneira complexa. O ambiente extremamente plural da educação pública, permeado por inúmeros elementos, interfaces e interdependências, resulta em diversos e contraditórios interesses. Geralmente, a autonomia (em especial, em ambientes escolares) é reivindicado, quando interesses e opiniões singulares são desmerecidos. Tal fato, se dá, em parte, pelo senso comum construído sobre a noção de autonomia vinculado com liberdade total ou independência total (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Para Barroso (2013, p. 25), o conceito de autonomia é inerente a ideia de autogoverno,

isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações [...]. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis.

A autonomia é um espaço de forças, onde se enfrentam e equilibram distintos possuidores de influência, seja, externa ou interna. Tais influências derivam tanto do governo, quanto, dos professores, educandos, pais e demais membros da sociedade local (BARROSO, 2013). Para o autor, a autonomia, assim, afirma-se “[...] como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais [...]” (p.27).

Assim, a gestão democrática necessita, para o seu “funcionamento”, um amplo conjunto de instrumentos e medidas, bem como posicionamentos (expressos anteriormente), vinculados as escolas, as redes, e aos sistemas de ensino. De modo geral, a sua organização combina uma mescla da democracia representativa com a democracia participativa. Isso significa que, há mecanismos formais, como a eleição de representantes, a partir do vínculo de determinado segmento social ou particularmente, da comunidade escolar. Também havendo a demonstração

de estratégias e fóruns de participação direta, organizados e fundamentados (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Aprofundando tal itinerário, Luce e Medeiros (2006) salientam, que tanto a nível nacional, estadual, municipal e institucional (cada unidade de ensino), os conselhos representativos, são assinalados com maior frequência, como instrumento imprescindível nos processos de democratização, por sua vez também, os fóruns, as plenárias e/ou congressos, se afirmam como espaços úteis na formulação e encaminhamento de políticas educacionais; somado a isso, o provimento de diretor, no contexto escolar, adquire por meio da eleição, um dos enfoques mais defendidos. As autoras, ainda, reforçam a importância do suporte a descentralização de recursos financeiros para a manutenção das instituições escolares e aos projetos políticos pedagógicos; além, das inúmeras iniciativas de participação direta, como: conselhos de classe, assembleias, comissões, avaliação institucional, entre outras iniciativas.

Importante também, para a democratização da educação, é o processo conforme Luce e Medeiros (2006) mencionam, de (re) ordenamento constitucional, legal e institucional, desenvolvido a partir da década de 80 por meio da abertura política. Tal processo, seguindo as autoras, se torna uma parte considerável e politicamente pedagógica de movimentos populares que objetivam práticas democráticas, impondo entradas às categorias regimentais mais tradicionais, criando espaços de participação e adentrando ao mérito dos preceitos e direitos da plena cidadania.

A constituição Brasileira de 1988, na sua redação, apresentou oportunidades de se aproveitar a crise sócio-econômica e institucional para alargar espaços e conteúdos imprescindíveis, decorrentes das limitações e desordem no poder constituído, Apesar, das privações, em face à avanços progressistas, possibilitou-se a formulação de Constituições estaduais, e elaboração de Leis Orgânicas, nos municípios, que espelharam, de modo considerável o atendimento aos desejos de grande parcela da sociedade. Com isso, a ordem constitucional posta, conclamou a gestão democrática do ensino público, como princípio fundamental (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Luce e Medeiros (2006) enfatizam, que além, da Constituição Federal de 1988, da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) e do PNE – Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 2001), que representaram uma grande luta em prol da educação (que defrontaram-se diretamente com os interesses da política econômica, e acordos de governabilidade, existentes entre partidos políticos ou entre Estados), uma nova ordem constitucional não é suficiente. Isso significa, para as autoras, a necessidade de dar sequência a uma rigorosa e imprescindível revisão da legislação complementar e ordinária, e ao mesmo

tempo, arquitetar uma estrutura organizacional que possibilite a efetivação dos objetivos e preceitos da educação.

Nesse contexto, apresenta-se o atual Plano Nacional de Educação vigente (2014-2024), em específico, na meta 19, que apresenta suas peculiaridades quanto a gestão democrática. Não diferente das legislações anteriores, o trato quanto a gestão democrática traz consigo elementos que discorrem de indicações e sugestões de caráter não unânimes e por que não dizer, contraditórios e antagônicos, que exemplificam interesses sociais, econômicos e políticos. Entretanto, apesar dos problemas atuais que o afetam, o atual Plano de Educação, é ainda um avanço considerável, no intuito de efetivação dos direitos à educação da sociedade brasileira.

A partir do Plano Nacional de Educação, o Estado do Rio Grande do Sul e conseqüentemente todos os municípios, elaboraram seus respectivos planos de educação, abordando em tese, sua compreensão sobre gestão democrática. Assim, no capítulo posterior, apresenta-se o contexto dos Planos Municipais de Educação frente ao Plano Nacional e ao Plano Estadual, abordando alguns tópicos em especial, que possibilitem uma compreensão maior sobre as concepções sobre gestão democrática implícitas nos referidos planos.

3 O CONTEXTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

Nesse capítulo, são apresentados os dados produzidos, da análise dos 497 planos municipais. De certo modo, representam o contexto dos planos de educação no Estado do Rio Grande do Sul, quanto ao discernimento sobre gestão democrática. Os planos não apresentam aspectos de neutralidade, ao contrário, os planos municipais de educação são tradução das políticas educacionais vigentes. E essas políticas educacionais precisam ser compreendidas conceitualmente, para que o próprio contexto dos planos de educação, possa sê-lo também.

Vieira destaca que as políticas “[...] são uma dimensão da ‘política’ de educação. Nesse sentido, não existem ‘políticas’ sem ‘política’ . Esta, por sua vez, é uma manifestação da política social” (VIEIRA, 2007, p. 55). Ampliando o debate, a política pública é uma terminologia que intenta definir uma situação específica da política. A melhor forma de compreendermos essa exposição é partirmos do que cada palavra, individualmente, define. Política é uma palavra de origem grega, *politikó*, que diz respeito, a condição de participação da pessoa, que é autônoma nas decisões sobre os direcionamentos da cidade, a *pólis*. Por sua vez, a palavra pública, é de origem latina, *publica*, e significa povo, do povo. Nesse propósito, política pública, por seu viés etimológico, reporta-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Entretanto, historicamente essa participação obteve feições dissemelhantes, no tempo e no lugar, ocorrendo, tanto de forma direta ou indireta (por representação). No entanto, um agente sempre foi imprescindível no acontecimento da política pública: o Estado (OLIVEIRA, 2010).

Azevedo (2003, p. 38), entende que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Sobre tal menção, Oliveira (2010) destaca que política pública é coisa para o governo, exclusivo, no que compete a toda a sua extensão (formulação, deliberação, implementação e monitoramento). Para o autor, isso significa, que a sociedade civil, a população, não é responsável, muito menos, agente na implementação de políticas públicas⁹. No entanto, a sociedade civil, o povo, faz sim, política. Oliveira (2010), sistematiza que se, políticas públicas é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais, é conseqüentemente, tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, o autor ressalta, que educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Enfatizando, que políticas educacionais

⁹ Azevedo (2003) aponta a existência de três tipos de políticas públicas: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias.

é um elemento mais específico do tratamento da educação, que regulamenta e orienta os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar.

Sobre a distinção entre ‘política’ e ‘políticas’ de educação, Vieira (2007, p. 55-56, citando Pedro e Puig, 1998), sinaliza que,

a Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém *as políticas educacionais* (agora no plural e em minúsculas) *são múltiplas, diversas e alternativas*. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como *políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais* (grifos da autora).

Em âmbito mais prático, quando refere-se à política educacional, estamos abordando sobre ideias e ações. As políticas educacionais, nessa concepção, representa a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um espaço temporal histórico. Se refere a aspectos particulares de intervenção, por isso, se menciona políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, entre outras (VIEIRA, 2007).

As políticas que manifestam as intencionalidades do Poder Público, ao se efetivarem em ações concretas se materializam na gestão. A gestão pública é composta por três extensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. O valor público, diz respeito ao propósito das políticas, perceptível no artigo 205, da Constituição, reconhecendo a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família”. Tal menção preconiza um valor público que, para adquirir “corpo”, consistência, necessita traduzir-se em políticas, que operacionalizadas por meio de ações efetivam a gestão (VIEIRA, 2007).

Segundo Vieira (2007) a partir de tais considerações, no possibilita compreender porque a gestão democrática adquiriu preferência junto aos professores e pesquisadores da educação. Pelo fato, de designar “[...] um valor defendido pela grande maioria dos que militam no campo da educação pública e que, por isso mesmo, tendem a manifestar interesse pelas dimensões que expressam o “valor público” da(s) política(s) e da gestão” (p.58).

As condições de implementação e as condições políticas, por apresentarem-se como elementos de ordem prática, costumeiramente tendem a não ser elencados pelos teóricos. Entretanto, essas duas dimensões dão sustentação aos valores e sua representação em políticas. O desempenho favorável ou desfavorável da gestão perpassa por esses dois fatores. Por mais bem intencionado que os gestores sejam, suas ideias devem ser praticáveis (condições de implementação) e serem aceitas (condições políticas) (VIEIRA, 2007).

Como qualquer ação humana, as políticas públicas, são escolhidas, efetivadas, implementadas ou desarticuladas com base na representação que o Estado ou a sociedade têm para o seu momento em curso, constroem-se assim, a partir de representações sociais a identidade própria de uma sociedade. Seguindo esse ponto de vista, as políticas públicas são ações inerentes ao universo cultural e simbólico, isto é, uma ramificação de significados próprios de uma determinada realidade social (AZEVEDO, 2001).

Os modelos definidos pelos direcionamentos da globalização são ressignificados localmente, sem perder, no entanto, o registro marcante das decisões de caráter mundial. Com isso

[...] é preciso considerar que a estruturação e implementação das políticas educativas constituem uma arquitetura em que se fazem presentes, dentre outras dimensões: as soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalizar internamente os princípios ditados pelo espaço global; o conjunto de valores que articulam as relações sociais; o nível de prioridade que se reserva à própria educação; as práticas de acomodação ou de resistência forjadas nas instituições que as colocam em ação, sejam nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas (AZEVEDO, 2001, p. xv)

A política educacional em qualquer aspecto não detém apenas uma dimensão política, no entanto, é sempre política, pois inexiste conhecimento, técnica e tecnologias neutras, sendo todas vinculações conscientes ou não de engajamento/alinhamento (DOURADO, 2013). Conforme as orientações globalizadas se direcionam para contextos socioculturais antagônicos, resultam em mecanismos que tencionam articular a lógica do global, do nacional, e do regional, e no núcleo das sociedades, as lógicas que direcionam as instituições, em específico, os espaços locais (AZEVEDO, 2001).

Pôr as políticas educacionais, em especial os Planos de Educação, nessa discussão, e adentrá-los a gestão democrática requer permanente reflexões, interpretações e formulações das diferentes concepções de natureza política e social em que envolvem a mesma, bem como dos processos de racionalização e participação. Participação esta, podendo ser restrita e funcional alinhadas as atuais formas de controle social (qualidade total) até perspectivas que almejem a participação efetiva, em busca da participação cidadã (DOURADO, 2013).

Assim, tendo exposto o entendimento de que os Planos Municipais de Educação, colocam-se como resultantes das políticas educacionais, segue abaixo, o contexto dos planos, a partir da investigação empírica realizada.

Os dados produzidos foram categorizados em 10 tabelas, no sentido de aprofundar a compreensão sobre a gestão democrática apresentada pelos Planos: 1- Demonstrativo do Plano

Nacional de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; 2- Demonstrativo do Plano Estadual de Educação sobre a terminologia gestão democrática no corpo da lei e no anexo da lei; 3- Os municípios e suas respectivas leis referentes aos Planos Municipais; 4- Conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática; 5 – Municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação; 6- Municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino; 7- Municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem-se) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, quanto a gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores); 8- Municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública; 9- Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta para diretores pela comunidade escolar; 10- Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática.

3.1 Gestão democrática no *corpo da Lei e no anexo da Lei* – do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação

As duas tabelas a seguir demonstram como estão constituídas no *corpo da Lei e no anexo da Lei* as diretrizes norteadoras referentes a gestão democrática do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE). Salientando novamente que, o *corpo da lei* caracteriza-se pela Lei em si, pela redação técnica (artigos, incisos, parágrafos); e o *anexo da Lei* apresenta metas, estratégias e diagnósticos (é o plano propriamente dito).

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Lei nº 13.005/14
Gestão no corpo da Lei
VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.
Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos

<p>respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.</p>
<p>Gestão no anexo da Lei</p>
<p>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.</p>
<p>Estratégia 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>Estratégia 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, 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;</p>
<p>Estratégia 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>Estratégia 19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-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;</p>
<p>Estratégia 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>Estratégia 19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</p>
<p>Estratégia 19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;</p>
<p>Estratégia 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.</p>

Estratégia 7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;
Estratégia 7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

TABELA 1 – Demonstrativo do Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/14 - sobre o termo Gestão Democrática no corpo da Lei e no anexo da Lei

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – Lei nº 14.705/15
Gestão no corpo da Lei
VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
Gestão no anexo da Lei
Meta 19 - Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal; para a manutenção dos respectivos conselhos de educação.
Estratégia 19.2 Construir diagnóstico da situação da gestão democrática em todos os municípios do Estado, no prazo de 1 (um) ano a partir da aprovação do PEE, sob a responsabilidade da UNCME-RS, Undime, Seduc e CEEed/RS;
Estratégia 19.3) Implantar, implementar e fiscalizar lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SEDUC-RS e UNDIME-RS, constando três pilares: conselhos escolares, descentralização de recursos principalmente no que tange a alimentação escolar e provimento democrático da função de direção de escola, pertinente a professores e funcionários lotados na instituição de ensino, garantindo consulta pública à comunidade escolar através do processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporcionalidades igualitárias (50% segmento de pais e alunos + 50% segmento de professores e funcionários), em todos os municípios do estado, no prazo de um ano a contar da aprovação do PEE sob responsabilidade dos órgãos administradores dos sistemas ou secretarias municipais de educação;

<p>Estratégia 19.11) Respeitar e incentivar a livre organização estudantil na educação básica e superior, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade escolar, em especial com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar e acadêmica, por meio das respectivas representações para que os jovens criem consciência social, política e cidadã;</p>
<p>Estratégia 19.12) Respeitar e incentivar a participação de familiares, pais, mães ou responsáveis e estudantes na educação básica, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica nas instâncias da comunidade escolar, em especial por fiscalização colegiada de gestão, por meio das respectivas representações a fim de colaborar com o crescimento e aperfeiçoamento da escola;</p>
<p>Estratégia 19.13) Respeitar e incentivar a livre organização dos trabalhadores em educação sem medidas punitivas, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade educacional e escolar, em especial com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar e acadêmica, por meio das respectivas representações buscando sempre melhorar as condições da educação pública ou privada em todos os níveis;</p>
<p>Estratégia 19.16) Garantir o direito às formas específicas de gestão, de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade, utilizando a pesquisa sócio antropológica, para uma atuação específica e de estudo real das comunidades locais;</p>
<p>Estratégia 19.17) Promover a gestão da educação pública por meios e métodos que não estejam baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais, mas afirmando sua especificidade na formação integral do cidadão.</p>
<p>Estratégia 3.15) Incentivar, por meio de ações dos órgãos gestores dos sistemas de ensino – administradores e normatizadores –, que as organizações representativas dos segmentos da comunidade escolar, Círculos de Pais e Mestres, Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis e outros, sejam espaços de participação social na gestão democrática escolar e de exercício cotidiano da cidadania, garantindo espaços apropriados para estas atividades;</p>
<p>Estratégia 7.3) Constituir sistemas de avaliação institucional em todos sistemas de ensino, sensíveis à complexidade dos processos educativos, que contemplem a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, sob responsabilidade da SEDUC-RS e secretarias municipais de Educação, visando à implantação de processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática, no prazo de dois anos a partir da vigência deste Plano;</p>
<p>Estratégia 8.29) Garantir, sob responsabilidade da SEDUC-RS, das Secretarias Municipais de Educação e das instituições de Ensino Superior, programas de formação inicial e continuada para os docentes atuarem na Educação Escolar Quilombola, indígenas e de surdos, nos municípios que possuem essa população e as demais minorias, considerando que</p>

nessas escolas os quadros de professores e gestores tenham a presença prioritária preferencial de membros quilombolas, indígenas e de surdos, e que nesses espaços escolares se efetivem formas de gestão democrática com a participação das suas comunidades e lideranças;

Estratégia 18.8) Implantar e garantir com o Planejamento Participativo, a gestão plena da educação, assegurando a construção coletiva do gerenciamento de recursos e verbas destinadas à educação;
--

TABELA 2 – Demonstrativo do Plano Estadual de Educação - Lei nº 14.705/15 - sobre o termo Gestão Democrática no corpo da Lei e no anexo da Lei

Tanto o PNE quanto o PEE, tem na meta 19 e nas suas estratégias o embaixador sobre a Gestão Democrática. No entanto, na investigação, além da meta 19, deparou-se com estratégias¹⁰ vinculantes a gestão democrática postas em outras metas, não específicas a gestão, como possível de visualização nas estratégias 7.4 e 7.16 da Meta 7 do PNE - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

A mesma situação ocorre no PEE, apresentando estratégias associadas a gestão democrática não pertinentes a meta 19, como é o caso da estratégia 3.15 da meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até 2019, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70% (setenta por cento) e, até o final do período de vigência deste PEE, para 85% (oitenta e cinco por cento). Da estratégia 7.3 da meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o Ideb). Da estratégia 8.29 da meta 8 - Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste PEE, para as populações do campo, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à superação da desigualdade educacional). E da estratégia 18.8 da meta 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inc. VIII do art. 206 da Constituição Federal.

¹⁰ Não estão discriminadas as estratégias relacionadas a gestão democrática, e sim as Metas do PNE e do PEE, onde podem ser encontradas tais estratégias.

Na tabela demonstrativa do PEE não estão discriminados as 26 estratégias da Meta 19, apenas as entendidas nesse momento as mais adequadas ao objeto de estudos.

3.2 Gestão democrática no *corpo da Lei* e no *anexo da Lei* – dos Planos Municipais de Educação do RS

Nesse item consta de modo sintetizado o nº da Lei e o respectivo município analisado, cada Lei corresponde a um Plano Municipal de Educação. De maneira similar ao PNE e ao PEE analisou-se a *gestão no corpo da Lei* e a *gestão no anexo da Lei* dos 497 Planos Municipais do Rio Grande do Sul, dispostos em tabelas conforme as tabelas 1 e 2¹¹.

Município	<i>Lei nº</i>	Município	<i>Lei nº</i>	Município	<i>Lei nº</i>
1-Aceguá	<i>1.421/15</i>	2- Água Santa	<i>1.378/15</i>	3- Agudo	<i>1.995/15</i>
4- Ajuricaba	<i>2.615/15</i>	5- Alecrim	<i>2.500/15</i>	6- Alegrete	<i>5.530/15</i>
7- Alegria	<i>1.593/15</i>	8- Araricá	<i>1.302/15</i>	9- Almirante Tamandaré do Sul	<i>1.659/15</i>
10- Alpestre	<i>2.028/15</i>	11- Alto Alegre	<i>2.289/15</i>	12- Alto Feliz	<i>1.065/15</i>
13- Alvorada	<i>2.829/15</i>	14- Amaral Ferrador	<i>1.568/15</i>	15- Ametista do Sul	<i>2.057/15</i>
16- André da Rocha	<i>1.024/15</i>	17- Anta Gorda	<i>1.024/15</i>	18- Antônio Prado	<i>2.969/15</i>
19-Arambaré	<i>2.061/15</i>	20- Aratiba	<i>3.727/15</i>	21- Arroio do Meio	<i>3.403/15</i>
22- Arroio do Padre	<i>Não localizada</i>	23- Arroio do Sal	<i>2.315/15</i>	24- Arroio do Tigre	<i>2.666/15</i>
25-Arroio dos Ratos	<i>3.730/15</i>	26- Arroio Grande	<i>2.826/15</i>	27- Arvorezinha	<i>2.635/15</i>
28- Augusto Pestana	<i>1.799/15</i>	29- Áurea	<i>1.788/15</i>	30- Barra do Rio Azul	<i>1.356/15</i>
31- Bagé	<i>5.534/15</i>	32-Balneário Pinhal	<i>1.262/15</i>	33- Barão	<i>2.005/15</i>

¹¹ As tabelas referentes aos dados obtidos junto aos Planos Municipais totalizam 288 páginas, não estando em anexo nesse trabalho em razão de sua extensão.

34- Barão de Cotegipe	2.519/15	35- Barão do Triunfo	<i>Não foi localizado o nº da Lei</i>	36- Barra do Guarita	1.352/15
37- Barra do Guaraí	1.704/15	38- Barra do Ribeiro	2.288/15	39- Barra Funda	970/15
40- Barracão	3.199/15	41- Barros Cassal	943/15	42- Benjamin Constant do Sul	1.822/15
43- Bento Gonçalves	5.948/15	44- Boa Vista das Missões	1.426/15	45- Boa Vista do Buricá	266/15
46- Boa Vista do Cadeado	791/15	47- Boa Vista do Incra	1.078/15	48- Boa Vista do Sul	752/15
49- Bom Jesus	3.140/15	50- Bom Princípio	2.328/15	51- Bom Progresso	1.260/15
52- Bom Retiro do Sul	4.141/15	53- Boqueirão do Leão	1.553/15	54- Bossoroca	4.073/15
55- Bozano	888/15	56- Braga	2.041/15	57- Brochier	1.494/15
58- Butiá	3.046/15	59- Caçapava do Sul	3.569/15	60- Cacequi	3.703/15
61- Cachoeira do Sul	4.404/15	62- Cachoeirinha	4.040/15	63- Cacique Doble	1.247/15
64- Caibaté	2.607/15	65- Caiçara	1.571/15	66- Camaquã	1.978/15
67- Camargo	1.697/15	68- Cambará do Sul	3.181/15	69- Campestre da Serra	884/15
70- Campina das Missões	2.865/15	71- Campinas do Sul	2.314/15	72- Campo Bom	4.355/15
73- Campo Novo	2.186/15	74- Campos Borges	1.387/15	75- Candelária	1.134/15
76- Cândido Godói	2.511/15	77- Candiota	1.673/15	78- Canela	3.684/15
79- Canguçu	4.257/15	80- Canoas	5.933/15	81- Canudos do Vale	809/15
82- Capão Bonito do Sul	605/15	83- Capão da Canoa	3.121/15	84- Capão do Cipó	803/15

85- Capão do Leão	1.739/15	86- Capela de Santana	1.683/15	87- Capitão	1.172/14
88- Capivari do Sul	944/15	89- Carará	1.558/15	90- Carazinho	7.965/15
91- Carlos Barbosa	3.184/15	92- Carlos Gomes	1.284/15	93- Casca	2.678/15
94- Caseiros	941/15	95- Catuípe	1.941/15	96- Caxias do Sul	7.947/15
97- Centenário	1.733/15	98- Cerrito	1.110/15	99- Cerro Branco	1.603/15
100- Cerro Grande	1.644/15	101- Cerro Grande do Sul	2.066/15	102- Cerro Largo	2.541/15
103- Chapada	2.667/15	104- Charqueadas	2.790/15	105- Charrua	1.261/15
106- Chiapetta	1.545/15	107- Chuí	<i>nº da Lei não localizado</i>	108- Chuvisca	1.008/15
109- Cidreira	2.154/15	110- Ciríaco	1.754/15	111- Colinas	1.626/15
112- Colorado	1.155/15	113- Condor	2.281/15	114- Constantina	053/15
115- Coqueiro Baixo	997/15	116- Coqueiros do Sul	1.969/15	117- Coronel Barros	1.859/15
118- Coronel Bicaco	3.920/15	119- Coronel Pilar	719/15	120- Cotiporã	2.402/15
121- Coxilha	1.607/15	122- Crissiumal	3.313/15	123- Cristal	1.376/15
124- Cristal do Sul	1.545/15	125- Cruz Alta	2.627/15	126- Cruzaltense	1.056/15
127- Cruzeiro do Sul	1.389/15	128- David Canabarro	1.984/15	129- Derrubadas	1.149/15
130- Dezesesseis de Novembro	2.730/15	131- Dilermando de Aguiar	715/15	132- Dois Irmãos	4.140/15
133- Dois Irmãos das Missões	1.293/15	134- Dois Lajeados	1.602/15	135- Dom Feliciano	3.170/15

136- Dom Pedrito	<i>2.050/15</i>	137- Dom Pedro de Alcântara	<i>1.612/15</i>	138- Dona Francisca	<i>1.487/15</i>
139- Doutor Maurício Cardoso	<i>1.917/15</i>	140- Doutor Ricardo	<i>1.663/15</i>	141- Eldorado do Sul	<i>4.265/15</i>
142- Encantado	<i>4.089/15</i>	143- Encruzilhada do Sul	<i>3.500/15</i>	144- Engenho Velho	<i>850/15</i>
145- Entre Rios do Sul	<i>1.707/15</i>	146- Entre-Ijuís	<i>2.729/15</i>	147- Erebangó	<i>1.535/15</i>
148- Erechim	<i>5.883/15</i>	149- Ernestina	<i>2.389/15</i>	150- Erval Grande	<i>1.435/15</i>
151- Erval Seco	<i>2.609/15</i>	152- Esmeralda	<i>2.047/15</i>	153- Esperança do Sul	<i>1.276/15</i>
154- Espumoso	<i>3.631/15</i>	155- Estação	<i>1.293/15</i>	156- Estância Velha	<i>2.085/15</i>
157- Esteio	<i>6.158/15</i>	158- Estrela	<i>6.563/15</i>	159- Estrela Velha	<i>1.200/15</i>
160- Eugênio de Castro	<i>1.552/15</i>	161- Fagundes Varela	<i>1.866/15</i>	162- Farroupilha	<i>4.125/15</i>
163- Faxinal do Soturno	<i>2.303/15</i>	164- Faxinalzinho	<i>1.468/15</i>	165- Fazenda Vila Nova	<i>1.590/15</i>
166- Feliz	<i>3.041/15</i>	167- Flores da Cunha	<i>3.174/15</i>	168- Floriano Peixoto	<i>1.406/15</i>
169- Fontoura Xavier	<i>1.648/15</i>	170- Formigueiro	<i>1.962/15</i>	171- Forquetinha	<i>1.065/15</i>
172- Fortaleza dos Valos	<i>1.630/15</i>	173- Frederico Westphalen	<i>4.193/15</i>	174- Garibaldi	<i>4.722/15</i>
175- Garruchos	<i>1.938/15</i>	176- Gaurama	<i>3.542/15</i>	177- General Câmara	<i>1.931/15</i>
178- Gentil	<i>1.155/15</i>	179- Getúlio Vargas	<i>4.999/15</i>	180- Giruá	<i>6.168/15</i>

181- Glorinha	1.764/15	182- Gramado	3.406/15	183- Gramado dos Loureiros	964/15
184- Gramado Xavier	1.591/15	185- Gravataí	3.685/15	186- Guabiju	1.287/15
187- Guaíba	3.292/15	188- Guaporé	3.622/15	189- Guarani das Missões	2.745/15
190- Harmonia	1.178/15	191- Herval	1.274/15	192- Herveiras	1.076/15
193- Horizontina	049/15	194- Hulha Negra	1.530/15	195- Humaitá	2.543/15
196- Ibarama	2.106/15	197- Ibiaçá	1.297/15	198- Ibiraiaras	2.234/15
199- Ibirapuitã	2.051/15	200- Ibirubá	2.613/15	201- Igrejinha	4.741/15
202- Ijuí	6.122/15	203- Ilópolis	1.660/15	204- Imbé	1.660/15
205- Imigrante	2.039/15	206- Independência	014/15	207- Inhacorá	707/15
208- Ipê	1.583/15	209- Ipiranga do Sul	1.401/15	210- Iraí	2.837/15
211- Itaara	1.477/15	212- Itacurubi	1.702/15	213- Itapuca	2.142/15
214- Itaqui	4.141/15	215- Itati	1.007/15	216- Itatiba do Sul	2.670/15
217- Ivorá	1.163/15	218- Ivoti	3.016/15	219- Jaboticaba	3.050/15
220- Jacuizinho	986/15	221- Jacutinga	<i>nº da Lei não localizado</i>	222- Jaguarão	6.151/15
223- Jaguari	3.060/15	224- Jaquirana	1.159/15	225- Jari	2.094/15
226- Jóia	3.307/15	227- Júlio de Castilhos	3.353/15	228- Lagoa Bonita do Sul	1.338/15
229- Lagoa dos Três Cantos	1.107/14	230- Lagoa Vermelha	7.014/15	231- Lagoão	1.206/15
232- Lajeado	9.844/15	233- Lajeado do Bugre	1.399/15	234- Lavras do Sul	3.385/15

235- Liberato Salzano	3.414/15	236- Lindolfo Collor	1.164/15	237- Linha Nova	751/15
238- Maçambará	1.342/15	239- Machadinho	2.748/15	240- Manpituba	811/15
241- Manoel Viana	2.335/15	242- Maquiné	1.207/15	243- Maratá	1.578/15
244- Marau	5.170/15	245- Marcelino Ramos	030/15	246- Mariana Pimentel	766/15
247- Mariano Moro	2.239/15	248- Marques de Souza	1.575/15	249- Mata	1.683/15
250- Mato Castelhana	657/15	251- Mato Leitão	2.289/15	252- Mato Queimado	1.223/15
253- Maximiliano de Almeida	736/15	254- Minas do Leão	1.409/15	255- Miraguaí	1.593/15
256- Montauri	1.077/15	257- Monte Alegre dos Campos	930/15	258- Monte Belo do Sul	1.221/15
259- Montenegro	6.132/15	260- Mormaço	1.193/15	261- Morrinhos do Sul	1.826/15
262- Morro Redondo	1.975/15	263- Morro Reuter	1.600/15	264- Mostardas	3.366/15
265- Muçum	3.622/15	266- Muitos Capões	833/15	267- Muliterno	1.180/15
268- Não-Me-Toque	<i>nº da Lei não localizado</i>	269- Nicolau Vergueiro	999/15	270- Nonoai	3.083/15
271- Nova Alvorada	1.546/15	272- Nova Araçá	2.948/15	273- Nova Bassano	2.762/15
274- Nova Boa Vista	1.628/15	275- Nova Brésia	1.999/15	276- Nova Candelária	940/15
277- Nova Candelária do Sul	1.577/15	278- Nova Hartz	1.947/15	279- Nova Pádua	1.014/15
280- Nova Palma	1.596/14	281- Nova Petrópolis	4.501/15	282- Nova Prata	9.279/15

283- Nova Ramada	1.334/15	284- Nova Roma do Sul	1.301/15	285- Nova Santa Rita	1.248/15
286- Novo Barreiro	1.537/15	287- Novo Cabrais	1.779/15	288- Novo Hamburgo	2.823/15
289- Novo Machado	1.321/15	290- Novo Tiradentes	1.659/15	291- Novo Xingu	806/15
292- Osório	5.580/15	293- Paim Filho	2.094/15	294- Palmares do Sul	2.258/15
295- Palmeira das Missões	4.819/15	296- Palmitinho	2.527/15	297- Panambi	4.084/15
298- Pantano Grande	490/15	299- Paraí	3.113/15	300- Paraíso do Sul	1.279/15
301- Pareci Novo	2.277/15	302- Parobé	3.609/15	303- Passa Sete	1.356/15
304- Passo do Sobrado	1.548/15	305- Passo Fundo	5.146/15	306- Paulo Bento	1.538/15
307- Paverama	2.636/15	308- Pedras Altas	1.201/15	309- Pedro Osório	2.947/15
310- Pejuçara	1.827/15	311- Pelotas	6.245/15	312- Picada Café	1.656/15
313- Pinhal	2.477/15	314- Pinhal da Serra	971/15	315- Pinhal Grande	2.273/15
316- Pinheirinho do Vale	1.371/15	317- Pinheiro Machado	4.230/15	318- Pinto Bandeira	<i>nº da Lei não localizado</i>
319- Pirapó	1.575/15	320- Piratini	1.612/15	321- Planalto	2.736/15
322- Poço das Antas	1.814/15	323- Pontão	955/15	324- Ponte Preta	1.850/15
325- Portão	2.505/15	326- Porto Alegre	11.858/15	327- Porto Lucena	1.968/15
328- Porto Mauá	1.230/15	329- Porto Vera Cruz	1.305/14	330- Porto Xavier	2.446/15
331- Pouso Novo	1.252/14	332- Presidente Lucena	1.028/15	333- Progresso	2.154/15
334- Protásio Alves	1.220/15	335- Putinga	1.930/15	336- Quaraí	3.311/15
337- Quatro Irmãos	1.095/15	338- Quevedos	784/15	339- Quinze de Novembro	2.096/15
340- Redentora	2.201/15	341- Relvado	1.374/15	342- Restinga Seca	<i>nº da Lei não localizado</i>
343- Rio dos Índios	1.057/15	344- Rio Grande	7.911/15	345- Rio Pardo	1.937/15
346- Riozinho	1.309/15	347- Roca Sales	1.508/15	348- Rodeio Bonito	3.748/15

349- Rolador	1.344/15	350- Rolante	3.688/15	351- Ronda Alta	1.817/15
352- Rondinha	2.888/15	353- Roque González	2.664/15	354- Rosário do Sul	3.577/15
355- Sagrada Família	1.181/15	356- Saldanha Marinho	038/15	357- Salto do Jacuí	<i>nº da Lei não localizado</i>
358- Salvador das Missões	1.192/15	359- Salvador do Sul	3.202/15	360- Sananduva	2.950/15
361- Santa Bárbara do Sul	4.319/14	362- Santa Cecília do Sul	713/15	363- Santa Clara do Sul	2.013/15
364- Santa Cruz do Sul	7.315/15	365- Santa Margarida do Sul	790/15	366- Santa Maria	6.001/15
367- Santa Maria do Herval	889/15	368- Santa Rosa	5.219/15	369- Santa Tereza	1.407/15
370- Santa Vitória do Palmar	5.598/15	371- Santana da Boa Vista	2.719/15	372- Santana do Livramento	6.910/15
373- Santiago	020/15	374- Santo Ângelo	3.976/15	375- Santo Antônio da Patrulha	7.439/15
376- Santo Antônio das Missões	2.507/15	377- Santo Antônio do Palma	1.307/15	378- Santo Antônio do Planalto	1.345/15
379- Santo Augusto	2.644/15	380- Santo Cristo	3.682/14	381- Santo Expedito do Sul	803/15
382- São Borja	5.039/15	383- São Domingos do Sul	1.367/15	384- São Francisco de Assis	944/15
385- São Francisco de Paula	3.168/15	386- São Gabriel	3.669/15	387- São Jerônimo	3.368/15
388- São João da Urtiga	1.675/15	389- São João do Polênise	768/15	390- São Jorge	1.350/15
391- São José das Missões	979/15	392- São José do Herval	1.432/15	393- São José do Hortêncio	1.327/15
394- São José do Inhacorá	1.182/15	395- São José do Norte	747/15	396- São José do Ouro	2.262/15
397- São José do Sul	657/15	398- São José dos Ausentes	1.237/15	399- São Leopoldo	8.291/15
400- São Lourenço do Sul	3.593/15	401- São Luiz Gonzaga	5.501/15	402- São Marcos	2.622/15

403- São Martinho	2.772/15	404- São Martinho da Serra	984/15	405- São Miguel das Missões	2.387/15
406- São Nicolau	3.191/15	407- São Paulo das Missões	1.555/15	408- São Pedro da Serra	1.769/15
409- São Pedro das Missões	612/15	410- São Pedro do Butiá	<i>nº da Lei não localizado</i>	411- São Pedro do Sul	2.524/15
412- São Sebastião do Caí	3.810/15	413- São Sepé	3.600/15	414- São Valentin	2.604/15
415- São Valentin do Sul	1.761/15	416- São Valério do Sul	1.070/15	417- São Vendelino	1.142/15
418- São Vicente do Sul	5.236/15	419- Sapiranga	5.636/15	420- Sapucaia do Sul	3.645/15
421- Sarandi	4.431/15	422- Seberi	3.988/15	423- Sede Nova	1.519/15
424- Segredo	3.115/15	425- Selbach	3.126/15	426- Senador Salgado Filho	1.186/15
427- Sentinela do Sul	1.265/15	428- Serafina Corrêa	3.346/15	429- Sério	1.389/15
430- Sertão	2.206/15	431- Sertão Santana	1.359/15	432- Sete de Setembro	987/15
433- Severiano de Almeida	3.001/15	434- Silveira Martins	1.380/15	435- Sinimbu	1.516/15
436- Sobradinho	4.125/15	437- Soledade	3.690/15	438- Tabaí	1.411/15
439- Tapejara	3.983/15	440- Tapera	3.044/14	441- Tapes	2.988/15
442- Taquara	5.710/15	443- Taquari	3.837/15	444- Taquaruçu do Sul	1.439/15
445- Tavares	1.855/15	446- Tenente Portela	2.300/15	447- Terra de Areia	2.245/15
448- Teutônia	4.470/15	449- Tio Hugo	863/15	450- Tiradentes do Sul	802/15
451- Toropi	825/15	452- Torres	4.804/15	453- Tramandaí	3.889/15
454- Travesseiro	1.307/15	455- Três Arroios	2.276/15	456- Três Cachoeiras	1.527/15
457- Três Coroas	3.517/15	458- Três de Maio	2.862/15	459- Três Forquilhas	1.422/15

460- Três Palmeiras	1.701/15	461- Três Passos	5.080/15	462- Trindade do Sul	1.721/15
463- Triunfo	2.754/15	464- Tucunduva	747/15	465- Tunas	1.028/15
466- Tupanci do Sul	1.034/15	467- Tupanciretã	3.718/15	468- Tupandi	1.308/15
469- Tuparendi	2.649/15	470- Turuçu	1.200/15	471- Ubiretama	1.867/15
472- União da Serra	1.178/15	473- Unistalda	234/14	474- Uruguaiana	<i>nº da Lei não localizado</i>
475- Vacaria	3.758/15	476- Vale do Sol	1.367/15	477- Vale Real	1.202/15
478- Vale Verde	1.503/15	479- Vanini	1.347/15	480- Venâncio Aires	5.701/15
481- Vera Cruz	4.196/15	482- Veranópolis	6.705/15	483- Vespasiano Corrêa	1.263/15
484- Viadutos	3.099/15	485- Viamão	4.365/15	486- Vicente Dutra	2.433/15
487- Victor Graeff	1.632/15	488- Vila Flores	1.989/15	489- Vila Lângaro	875/15
490- Vila Maria	3.340/15	491- Vila Nova do Sul	1.404/15	492- Vista Alegre	1.872/15
493- Vista Alegre do Prata	2.443/15	494- Vista Gaúcha	2.296/15	495- Vitória das Missões	2.004/15
496- Westfália	1.231/15	497- Xangri-lá	1.769/15		

TABELA 3 – 497 Municípios do RS analisados (sobre o termo Gestão Democrática no corpo e no anexo da Lei) e suas respectivas leis - Planos Municipais de Educação

3.3 Conteúdos dos Planos Municipais diferentes dos sugeridos pelo PNE e PEE

Apresenta-se nessa seção conteúdos compreendidos como *diferentes* dos indicados pelo PNE e PEE, isto é, conteúdos que tratam da gestão democrática apenas sugeridos nos Planos Municipais. No quadro abaixo, identificou-se 42 conteúdos/informações diferentes¹², e seus respectivos municípios de origem. Os termos ou frases em negrito definem a centralidade da diferença entre os Planos.

¹² Os conteúdos aqui, em destaque na tabela 7, são estratégias e metas, extraídos de 42 PME's.

Ampliar canais de diálogo com a comunidade escolar e outros contextos com vista a garantir a gestão escolar democrática e participativa, fortalecendo os conselhos escolares e o intercâmbio de práticas, garantindo a cidade como cenário educativo .	Arroio Grande
Ofertar capacitação a comunidade escolar, anteriormente a implantação da eleição de direção para prepará-los para a concretização da gestão democrática nas unidades escolares.	Bom Jesus
Garantir às escolas pessoal administrativo, pedagógico e operacional, capacitando-os para colaborar com uma gestão eficiente e democrática, favorecendo um atendimento de qualidade a toda comunidade escolar.	Braga
Consolidação e aperfeiçoamento do processo de escolha democrática dos diretores das escolas públicas.	Butiá
Organizar estatuto ou normativa para a estruturação de todo o processo eleitoral ou escolhas de gestores nas Escolas Municipais, tendo como critério básico a formação em Gestão Escolar em nível de Pós-graduação, com critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.	Canela
Incluir nos currículos conteúdos sobre a importância da participação , promovendo a cidadania e a politização dos estudantes, incentivando a organização dos Grêmios Estudantis nas escolas.	Cachoeirinha
Fomentar a criação de organizações estudantis, bem como oferecer no mínimo semestralmente a formação para jovens lideranças das escolas .	Canguçu
Assegurar a gestão democrática, garantindo no Plano de Carreira consulta popular para diretores , de forma a garantir o pleito democrático, no município de [...].	Capão do Leão
Meta - Assegurar, durante a vigência do PME, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, considerando avaliações anuais de desempenho perante a comunidade escolar .	Capivari do Sul
Promover consulta prévia da comunidade escolar , para a escolha de direção das escolas municipais, de modo a serem indicados 03 nomes ao executivo para que este faça a indicação de forma participativa , assegurando a nomeação do cargo de direção para 01 dos 03 nomes indicados.	Caraá
Acessar em regime de colaboração com a União, Estado, Municípios e parcerias público-privadas de programas de formação de diretores e gestores escolares.	Cerro Grande
Exigir formação em nível de especialização lato senso em Gestão Escolar ou áreas afins para ocupação de cargos de direção e coordenação das escolas municipais;	Chuí
Oferecer através de parcerias e/ou programas próprios, formação de diretores e gestores escolares com vistas a qualidade da Gestão Democrática .	Chувиска
Meta - Garantir o processo político através do qual as pessoas na escola discutem, deliberam e planejam, solucionam problemas e os encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola .	Cotiporã
Criar uma lei de gestão democrática para as escolas de educação infantil .	Cruz Alta
Instituir até 2018 a Lei Municipal que define critérios de seleção e participação na eleição de diretores de escolas e CEIs.	Dom Pedro de Alcântara
Garantir que o candidato a diretor, bem como seu vice, tenham cumprido, no mínimo, 5 anos efetivos de sala de aula, no município, e tenham	Eldorado do Sul

formação mínima de graduação. O candidato a diretor poderá escolher seus cargos de confiança, supervisores e orientadores da rede municipal.	
Criar a Casa dos Conselhos , no prazo de até 02 (dois) anos, após a aprovação do PME, que deverá abrigar os conselhos da educação, assegurando-lhes maior autonomia, condições físicas e financeiras para o funcionamento, com suporte técnico e operacional, inclusive para o deslocamento dos membros.	Encruzilhada do Sul
Assegurar trianual, a revisão do Plano de Cargos e Carreira , sob responsabilidade de cada Rede de Ensino, garantindo a efetivação da Lei de Gestão Democrática.	Erechim
Regulamentar legislação específica para eleição de diretores (as) de escola a cargo do Conselho Municipal de Educação, estabelecendo critérios aos profissionais em efetivo exercício no magistério público municipal interessados em inscrever chapas para concorrer ao referido cargo. Após análise e aprovação pelo Conselho Municipal de Educação e o Poder Executivo as chapas serão submetidas ao voto de acordo com a legislação.	Esperança do Sul
Implantar, no prazo de dois anos, [...] o Conselho Municipal de Transporte Escolar.	Farroupilha
Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para o Estado e o Município, desde que tenham aprovada lei específica, prevendo a observância de critérios técnicos sem meritocracia e sem desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares ao processo eleitoral e à nomeação comissionada de diretores escolares.	Frederico Westphalen
Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação com base em seus princípios fundamentais: a participação política ; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, o planejamento, a descentralização dos processos de decisão e execução, o fortalecimento das unidades escolares e dos conselhos de participação e controle social.	Girúá
Efetivar, em até três anos a contar da vigência deste PME, o cargo de Agente de Educação e Cidadania como apoio da democratização da gestão , garantindo um elo permanente entre a escola e a família.	Girúá
Incentivar e monitorar a participação das escolas em projetos comunitários como o Projeto Vereador Mirim.	Gramado
Dois docentes de provimento efetivo , com formação superior e pós-graduação em curso na área da educação, deverão compor o quadro de servidores da Secretaria de Educação de forma permanente para que a gestão democrática , administrativa e pedagógica não perca sua continuidade nas trocas sucessivas de governos.	Gramado Xavier
Garantir o direito às formas alternativas de gestão , de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais quilombolas e itinerantes – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade.	Gravataí
Promover a revisão e adequação dos currículos escolares por parte da mantenedora, conjuntamente com a participação do Conselho Escolar de cada	Itaara

unidade escolar, no âmbito de suas responsabilidades, tendo a legislação vigente como base, no prazo de 1 (um) ano a contar da aprovação do PME.	
Meta 19: Garantir , mediante lei específica aprovada no âmbito do Município, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Linha Nova
Meta 14: Garantir em legislação específica, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Municipal de Ensino, no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste plano.	Manpituba
Revisar sistematicamente a legislação municipal que possibilita o exercício da gestão democrática , definindo, em cada estabelecimento de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade escolar;	Mariana Pimentel
Assegurar a revisão da Lei de gestão democrática sobre a eleição de diretores junto à comunidade escolar.	Mostardas
Instituir uma política municipal de formação de gestores educacionais que contemple conselhos municipais, diretores, coordenadores e equipe técnica da Smed.	Nova Palma
Apresentar, com periodicidade trimestral, aos conselhos responsáveis relatórios de despesas com educação, com respectivas notas e fontes orçamentárias.	Paim Filho
Fortalecer os mecanismos de transparência na aplicação e prestação pública de contas dos recursos de 100% das unidades gestoras , na forma da lei, assegurados os princípios da gestão democrática e participativa.	Pontão
Incentivar a constituição do fórum municipal de juventudes e garantir a sua participação no CME e nas demais instâncias de discussão dos serviços oferecidos para a infância e a adolescência.	Porto Alegre
Garantir o direito à gestão democrática , de modo a promover a participação social ampla na gestão escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – membros de populações tradicionais como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido com as pessoas privadas de sua liberdade e a população em situação de rua .	Porto Alegre
Garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nas discussões decisórias de políticas públicas educacionais do Município, reconhecendo a pluralidade de saberes de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional.	Porto Mauá
Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da Educação Especial, bem como da qualidade da Educação Bilíngue para surdos, na perspectiva da gestão democrática;	Rio Grande
Incluir na LDO e na LOA recursos financeiros para capacitação dos Conselheiros Municipais , bem como alimentação e transporte e disponibilizar espaço físico adequado para as reuniões mensais dos Conselhos Municipais.	Rio Pardo
Apoiar e disponibilizar recursos e ações para a constituição do Conselho Paritário de Transporte Escolar e criar Lei Municipal que normatize o Transporte Escolar .	São José dos Ausentes

Manter a participação dos Conselhos da Secretaria Municipal de Educação na elaboração das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), assim como audiência pública para aprovação das mesmas.	Sapucaia do Sul
---	-----------------

TABELA 4 – Conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no PNE e no PEE, quanto a gestão democrática

Mesmo que em algumas situações possa haver uma aproximação entre os conteúdos dos PME's e o PNE ou PEE, os conteúdos dos PME's tornam-se mais objetivos, específicos (que era de se esperar). Por mais óbvio, que alguns dados possam parecer, os mesmos não estão descritos em forma de Lei nos planos nacional e estadual.

O PNE e o PEE, por terem uma abrangência maior de atuação, a nível nacional e estadual, respectivamente, apresentam conteúdos de ordem “generalizadas”, sendo que a maioria dos PME's, ao contrário do que deveria ser, seguem a mesma lógica. Assim, as informações na tabela acima, os *42 conteúdos diferentes*, quebram esse paradigma da “reprodução de indicações e sugestões”, e apresentam o real, o condizente com as perspectivas da comunidade. Tais *conteúdos diferentes* são frutos do cruzamento de dados dos 499 entes, isso significa que aqui estão presentes “o diferente”, “aquilo que foi construído pela comunidade de cada município”.

No desejo de melhor compreender tais conteúdos, dentro de seu contexto próprio, os mesmos seguem abaixo, em categorias de aproximação. Estão alocados em seis categorias: 1) concepções de gestão; 2) apresentação de novos mecanismos como gestão democrática; 3) previsão de financiamento e controle de investimentos específico para gestão; 4) ações tópicas vinculadas às concepções de gestão; 5) Ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas; 6) Ações específicas de capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão.

Relação dos 'achados' – excertos empíricos e descrições das categorias:

Categoria 01 – concepções de gestão

- **Garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nas discussões decisórias de políticas públicas educacionais** do Município, reconhecendo a pluralidade de saberes de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional.

- **Garantir o direito às formas alternativas de gestão**, de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais quilombolas e **itinerantes** – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade.
- **Garantir o direito à gestão democrática**, de modo a promover a participação social ampla na gestão escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – membros de populações tradicionais como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido com as pessoas privadas de sua liberdade e a **população em situação de rua**.

Categoria 02 - apresentação de novos mecanismos como gestão democrática

- **Incentivar a constituição do fórum municipal de juventudes e garantir a sua participação no CME** e nas demais instâncias de discussão dos serviços oferecidos para a infância e a adolescência;
- Fomentar a criação de organizações estudantis, bem como oferecer no mínimo semestralmente a **formação para jovens lideranças das escolas**.
- Instituir uma **política municipal de formação de gestores educacionais** que contemple conselhos municipais, diretores, coordenadores e equipe técnica da Smed.
- Apoiar e disponibilizar recursos e ações para a constituição do Conselho Paritário de Transporte Escolar e **criar Lei Municipal que normatize o Transporte Escolar**
- Implantar, no prazo de dois anos, [...] o **Conselho Municipal de Transporte Escolar**.
- Incentivar e monitorar a participação das escolas em projetos comunitários como o **Projeto Vereador Mirim**.
- Efetivar, em até três anos a contar da vigência deste PME, **o cargo de Agente de Educação e Cidadania como apoio da democratização da gestão**, garantindo um elo permanente entre a escola e a família.
- **Dois docentes de provimento efetivo**, com formação superior e pós-graduação em curso na área da educação, deverão compor o quadro de servidores da Secretaria de Educação **de forma permanente para que a gestão democrática**, administrativa e pedagógica **não perca sua continuidade nas trocas sucessivas de governos**.
- **Criar a Casa dos Conselhos**, no prazo de até 02 (dois) anos, após a aprovação do PME, que deverá abrigar os conselhos da educação, assegurando-lhes maior autonomia,

condições físicas e financeiras para o funcionamento, com suporte técnico e operacional, inclusive para o deslocamento dos membros.

- Criar uma **lei de gestão democrática para as escolas de educação infantil.**

Categoria 03 – Previsão de financiamento e controle de investimentos específico para gestão

- **Apresentar, com periodicidade trimestral, aos conselhos** responsáveis relatórios de despesas com educação, com respectivas notas e fontes orçamentárias.
- **Incluir na LDO e na LOA recursos financeiros para capacitação dos Conselheiros Municipais**, bem como alimentação e transporte e disponibilizar espaço físico adequado para as reuniões mensais dos Conselhos Municipais.
- **Manter a participação dos Conselhos** da Secretaria Municipal de Educação na **elaboração das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA)**, assim como audiência pública para aprovação das mesmas.
- Fortalecer os mecanismos de transparência na aplicação e prestação pública de contas dos recursos **de 100% das unidades gestoras**, na forma da lei, assegurados os princípios da gestão democrática e participativa.

Categoria 04 – ações tópicas vinculadas às concepções de gestão

- Desenvolver indicadores específicos de **avaliação da qualidade da Educação Especial, bem como da qualidade da Educação Bilíngue para surdos, na perspectiva da gestão democrática.**
- Assegurar, durante a vigência do PME, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, **considerando avaliações anuais de desempenho perante a comunidade escolar.**
- **Promover a revisão e adequação dos currículos escolares** por parte da mantenedora, conjuntamente com a participação do Conselho Escolar de cada unidade escolar, no âmbito de suas responsabilidades, tendo a legislação vigente como base, no prazo de 1 (um) ano a contar da aprovação do PME.
- **Incluir nos currículos conteúdos sobre a importância da participação**, promovendo a cidadania e a politização dos estudantes, incentivando a organização dos Grêmios Estudantis nas escolas.

- **Garantir**, mediante lei específica aprovada no âmbito do Município, a **nomeação comissionada de diretores de escola** vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.
- Garantir em legislação específica, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica **que evidencie o compromisso** com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Municipal de Ensino, no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste plano.
- Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação com base em seus princípios fundamentais: **a participação política**; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, o planejamento, a descentralização dos processos de decisão e execução, o fortalecimento das unidades escolares e dos conselhos de participação e controle social.
- **Revisar sistematicamente a legislação municipal que possibilita o exercício da gestão democrática**, definindo, em cada estabelecimento de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade escolar.
- **Assegurar a revisão da Lei de gestão democrática sobre a eleição de diretores** junto à comunidade escolar.
- Garantir o **processo político através** do qual as pessoas na escola discutem, deliberam e planejam, solucionam problemas e os encaminham, acompanham, controlam e avaliam o **conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola**.
- **Assegurar triannual, a revisão do Plano de Cargos e Carreira**, sob responsabilidade de cada Rede de Ensino, **garantindo a efetivação da Lei de Gestão Democrática**.
- Assegurar a gestão democrática, **garantindo no Plano de Carreira consulta popular para diretores**, de forma a garantir o pleito democrático, no município de [...].
- Ampliar canais de diálogo com a comunidade escolar e outros contextos com vista a garantir a gestão escolar democrática e participativa, fortalecendo os conselhos escolares e o intercâmbio de práticas, garantindo **a cidade como cenário educativo**.

Categoria 05- Ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas

- **Ofertar capacitação a comunidade escolar, anteriormente a implantação da eleição de direção** para prepará-los para a concretização da gestão democrática nas unidades escolares.

- **Organizar estatuto ou normativa para a estruturação de todo o processo eleitoral ou escolhas de gestores** nas Escolas Municipais, tendo como critério básico a formação em Gestão Escolar em nível de Pós-graduação, com critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.
- **Consolidação** e aperfeiçoamento do processo de escolha democrática dos diretores das escolas públicas.
- **Promover consulta prévia da comunidade escolar**, para a escolha de direção das escolas municipais, **de modo a serem indicados 03 nomes ao executivo para que este faça a indicação de forma participativa**, assegurando a nomeação do cargo de direção para 01 dos 03 nomes indicados.
- Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para o Estado e o Município, desde que tenham aprovada lei específica, prevendo a observância de **critérios técnicos sem meritocracia e sem desempenho** e a processos que garantam a **participação da comunidade escolar preliminares ao processo eleitoral** e à **nomeação comissionada de diretores escolares**.
- Regulamentar legislação específica para eleição de diretores (as) de escola a cargo do Conselho Municipal de Educação, estabelecendo critérios aos profissionais em efetivo exercício no magistério público municipal interessados em inscrever chapas para concorrer ao referido cargo. **Após análise e aprovação pelo Conselho Municipal de Educação e o Poder Executivo as chapas serão submetidas ao voto** de acordo com a legislação.
- Garantir que **o candidato a diretor, bem como seu vice, tenham cumprido, no mínimo, 5 anos efetivos de sala de aula, no município, e tenham formação mínima de graduação. O candidato a diretor poderá escolher seus cargos de confiança, supervisores e orientadores da rede municipal.**
- **Exigir formação em nível de especialização lato senso em Gestão Escolar ou áreas afins para ocupação de cargos de direção** e coordenação das escolas municipais;
- Instituir até 2018 a **Lei Municipal que define critérios de seleção e participação na eleição de diretores** de escolas e CEIs.

Categoria 06- Ações específicas de capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão

- Garantir às escolas pessoal administrativo, pedagógico e operacional, capacitando-os para colaborar com uma gestão eficiente e democrática, favorecendo um **atendimento de qualidade** a toda comunidade escolar.
- Acessar em regime de colaboração com a União, Estado, Municípios e **parcerias público-privadas de programas de formação** de diretores e gestores escolares.
- Oferecer através de parcerias e/ou **programas próprios, formação de diretores e gestores escolares** com vistas a **qualidade da Gestão Democrática**.

As seis categorias narradas até aqui, indicam compreensões de gestão democrática vinculadas nos Planos Municipais de Educação de determinados entes federados – municípios – sul-rio-grandenses e que são, a partir de comparações, diferentes ou inovadores em relação ao Plano Estadual e ao Plano Nacional de Educação.

Os *conteúdos diferentes* disponibilizados pelos planos municipais, na sua maioria, preocupam-se com o mecanismo *político* em suas legislações locais. Aferindo aos mesmos, posicionamentos favoráveis a participação da classe trabalhadora (ou excluída) nas ações que requerem posicionamentos decisórios. Entendendo os Conselhos, dos distintos segmentos sociais, como essenciais ao desenvolvimento do caráter democrático da gestão.

A preocupação com a formação dos gestores e a qualidade da gestão são premissas que estão contidas nos *conteúdos diferentes*. Há uma estreita vinculação entre a pretensão do fortalecimento da gestão democrática com os fatores – formação e qualidade. Os planos municipais que sugerem tais condicionamentos, os compreendem como pertinentes no processo de enriquecimento dos mecanismos democráticos locais, mas não discriminam seu teor teórico e ideológico.

O processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas, também situa-se como destaque inerente aos *conteúdos diferentes*. É expressa, em tese, os anseios e peculiaridades das comunidades locais frente a temática. Atribuindo ao provimento, ora relações democráticas de alta ou baixa participação social, ora postando-se de modo antidemocrático.

Posteriormente, em seção específica, se aprofundará os *conteúdos diferentes*, em suas respectivas categorias, distintos das legislações federal e estadual. Tais diferenças sublinham um espaço de autonomia próprio de cada município, desvelando compreensões que vão além dos planos estadual e nacional. Cumpre indicar a necessidade de um maior aprofundamento analítico para perseguirmos o objetivo do estudo, tornando, a partir dos excertos, claro qual a concepção de gestão democrática que está subjacente a essas 'inovações'.

3.4 Municípios que não fazem alusão a gestão democrática na legislação

Durante a análise dos Planos Municipais de Educação, percebeu-se que 150 municípios não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o referido Plano. Isto é, no *corpo da Lei* não consta nada, nenhum princípio sobre gestão democrática.

O interessante nessa situação, é o fato de que os municípios que não mencionam a gestão democrática no *corpo da Lei*, na grande maioria dos casos, fazem menção a mesma no *anexo da Lei* (em forma de meta e estratégias).

Mesmo que o Plano Nacional de Educação preveja no inciso VI, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; e no artigo art. 9º, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. E o Plano Estadual de Educação também sugere no inciso VI, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; os municípios em questão não seguem tais indicações *no corpo da Lei*¹³.

1- Ajuricaba	2- Amaral Ferrador	3- André Rocha	4- Antônio Prado
5- Balneário Pinhal	6- Barão do Cotegipe	7- Barra do Guarita	8- Barra do Quaraí
9- Barracão	10- Bom Princípio	11- Bozano	12- Cacequi
13- Cachoeira do Sul	14- Cachoeirinha	15- Campinas do Sul	16- Candelária
17- Candiota	18- Canela	19- Canguçu	20- Capão da Canoa
21- Capão do Cipó	22- Capela de Santana	23- Casca	24- Caseiros
25- Catuípe	26- Cerrito	27- Cerro Branco	28- Chapada
29- Charqueadas	30- Chuí	31- Cidreira	32- Colorado
33- Coronel Barros	34- Cristal	35- Cristal do Sul	36- Dois Irmãos

¹³ A título de informação, destaca-se também, que dentre os 497 Planos Municipais analisados, apresentam-se cinco situações: 1- *três* municípios não apresentam nenhuma manifestação sobre gestão democrática nem no *corpo da Lei* nem no *anexo* da mesma (não contabilizados na tabela 5); 2- Não foi possível localizar o *corpo da Lei* (somente o *anexo da Lei*) de *quatro* municípios; 3- Não localizou-se o *anexo da Lei* (somente o *corpo da Lei*) de *oito* municípios; 4- *sete* municípios não apresentam no *anexo da Lei* metas e estratégias vinculadas a gestão democrática (no entanto, fazem menção a gestão democrática no *corpo da Lei*); 5- *quatro* municípios encontram-se indisponíveis para visualização no site pesquisado (imagina-se quem em função de algum problema técnico).

37- Dois Lajeados	38- Dom Feliciano	39- Dom Pedro de Alcântara	40- Dona Francisca
41- Erval Grande	42- Estância Velha	43- Estrela Velha	44- Faxinal do Soturno
45- Flores da Cunha	46- Formigueiro	47- Garibaldi	48- Gaurama
49- General Câmara	50- Getúlio Vargas	51- Glorinha	52- Gramado Xavier
53- Guabiju	54- Ibiaçá	55- Ibiraiaras	56- Ibirapuitã
57- Ijuí	58- Ilópolis	59- Ipê	60- Iraí
61- Itapuca	62- Ivoti	63- Jacuizinho	64- Jaguarí
65- Jóia	66- Lagoa Bonita do Sul	67- Lagoão	68- Liberato Salzano
69- Lindolfo Collor	70- Manoel Viana	71- Maximiliano de Almeida	72- Montauri
73- Monte Belo do Sul	74- Muçum	75- Nova Alvorada	76- Nova Bassano
77- Nova Bréscia	78- Nova Candelária	79- Nova Candelária do Sul	80- Nova Pádua
81- Nova Ramada	82- Nova Roma do Sul	83- Nova Santa Rita	84- Novo Cabrais
85- Novo Hamburgo	86- Palmares do Sul	87- Pantano Grande	88- Paraí
89- Paraíso do Sul	90- Paulo Bento	91- Pedras Altas	92- Pedro Osório
93- Pejuçara	94- Pelotas	95- Picada Café	96- Pirapó
97- Ponte Preta	98- Porto Lucena	99- Porto Mauá	100- Porto Vera Cruz
101- Porto Xavier	102- Presidente Lucena	103- Protásio Alves	104- Putinga
105- Quaraí	106- Redentora	107- Relvado	108- Rio Pardo
109- Roca Sales	110- Rosário do Sul	111- Sagrada Família	112- Salto do Jacuí
113- Santa Bárbara do Sul	114- Santa Cecília do Sul	115- Santa Maria do Herval	116- Santa Rosa
117- Santa Vitória do Palmar	118- Santo Ângelo	119- Santo Antônio das Missões	120- São Francisco de Assis
121- São Francisco de Paula	122- São Jorge	123- São José das Missões	124- São Lourenço do Sul
125- São Luiz Gonzaga	126- São Valentin	127- São Valério do Sul	128- Sapiranga

129-Sapucaia do Sul	130-Sede Nova	131-Senador Salgado Filho	132-Serafina Corrêa
133-Sertão Santana	134-Silveira Martins	135-Sinimbu	136-Tavares
137-Três Arroios	138-Três Cachoeiras	139-Três de Maio	140-Três Passos
141-Triunfo	142-Tunas	143-Tuparendi	144-Turuçu
145-União da Serra	146-Vale do Sol	147-Venâncio Aires	148-Vera Cruz
149-Vila Lângaro	150-Vista Alegre do Prata		

Tabela 5 - Municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação

3.5 Criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino

Dentre os 497 Planos Municipais investigados detectou-se 80 Planos em que constava de “modo contundente” a intencionalidade quanto a Lei Municipal de Gestão Democrática. Neste caso, a expressão “de modo contundente” refere-se aos Planos Municipais em que é percebido uma indicação de criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática de modo objetivo, isto é, referindo-se ao Município em questão, ao local, de caráter específico; como podemos ver na sequência trechos extraídos de Planos Municipais analisados: “Criar a lei municipal de Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino, no decorrer da vigência deste PME a fim de promover a finalidade e princípios da Gestão Democrática”; “Instituir, via criação da lei, a gestão democrática municipal, a regulamentação da escolha da direção das escolas [...]”; “criar, implantar, e implementar a lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SME e UNDIME-RS [...]”.

Nos demais casos, isto é, nos 417¹⁴ municípios restantes, percebe-se na redação da Lei, uma aproximação com a redação do Plano Nacional de Educação, com um vínculo ao que é proposto a nível nacional pelo artigo 9º do PNE, (e não municipal), num sentido “genérico” como segue: “Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação

¹⁴ Não é um número absoluto, pois deve se levar em consideração nesse cálculo os planos que nada constam sobre gestão democrática (tabela 5); e outros planos que estão incompletos no corpo da Lei ou no anexo, não possibilitando uma análise mais criteriosa.

desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade”; ou “Art. 9º O Executivo Municipal deverá encaminhar ao Poder Legislativo, o Projeto de Lei específico, disciplinando e assegurando a gestão democrática da educação pública no ensino municipal, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade”.

Importante ressaltar o fato de que os Planos Municipais que enfocam a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática o fazem no anexo da Lei, nas estratégias (no espaço destinado para essa finalidade, pois é no anexo que está o Plano). Porém, os municípios que não enfocam tal questão de modo contundente caracterizam-se por não aprofundar detalhes no anexo da Lei, e sim dar destaque apenas no corpo da Lei (análoga à sugestão do PNE).

1- Alegrete	2- Aratiba	3- Arroio Grande	4- Barra do Quaraí	5- Barra Funda
6- Benjamin Constant do Sul	7- Boa Vista das Missões	8- Boa Vista do Cadeado	9- Boa Vista do Sul	10- Bom Jesus
11- Bom Retiro do Sul	12- Boqueirão do Leão	13- Cambará do Sul	14- Campinas do Sul	15- Campo Novo
16- Campos Borges	17- Candiota	18- Canudos do Vale	19- Capão Bonito do Sul	20- Capão do Cipó
21- Carazinho	22- Cerro Largo	23- Charqueadas	24- Chuvisca	25- Constantina
26- Coqueiro Baixo	27- Cruz Alta	28- Cruzeiro do Sul	29- Dilermano de Aguiar	30- Dois Irmãos das Missões
31- Doutor Ricardo	32- Eldorado do Sul	33- Encantado	34- Encruzilhada do Sul	35- Erechim
36- Ernestina	37- Estância Velha	38- Florianópolis	39- Forquethina	40- Giruá
41- Glorinha	42- Gramado dos Loureiros	43- Guaíba	44- Guaporé	45- Guarani das Missões
46- Ibirubá	47- Itacurubi	48- Lagoa Bonita do Sul	49- Lagoa Vermelha	50- Lavras do Sul
51- Maçambará	52- Manoel Viana	53- Mato Leitão	54- Minas do Leão	55- Nova Bassano
56- Nova Prata	57- Palmitinho	58- Parobé	59- Pedro Osório	60- Picada Café
61- Pinheirinho do Vale	62- Ponte Preta	63- Rio Pardo	64- Ronda Alta	65- Rosário do Sul
66- Santa Cruz do Sul	67- Santa Maria	68- Santa Rosa	69- São Borja	70- São Gabriel

71- São José do Norte	72- São Leopoldo	73- São Sepé	74- São Vicente do Sul	75- Tavares
76- Teutônia	77- Torres	78- Três Passos	79- Tupandi	80- Westefália

TABELA 6 - Municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino

3.6 Planos Municipais que mesclam (ou contradizem) metas e estratégias do PNE e PEE

Na tabela abaixo constam 57 Municípios que apresentam em seus Planos Municipais, nas suas metas e estratégias, uma mescla entre o que prevê o PNE e o PEE, no entanto, essa mescla de ideias, tende a ganhar contornos contraditórios dentro da própria meta. Mescla (ou contradição) significa: a combinação de indicações do PNE e do PEE no mesmo item, isto é, na meta sobre gestão democrática e nas suas estratégias (principalmente quanto ao provimento de diretores).

1- Alegrete	2- Araricá	3- Ametista do Sul	4- Bagé	5- Balneário Pinhal
6- Boa Vista do Inca	7- Bom Jesus	8- Braga	9- Brochier	10- Campestre da Serra
11- Campina das Missões	12- Campinas do Sul	13- Carazinho*	14- Caxias do Sul	15- Charqueadas
16- Coxilha*	17- Criciumal*	18- Eldorado do Sul	19- Erechim	20- Estância Velha
21- Farroupilha	22- Flores da Cunha	23- Florianópolis	24- Frederico Westphalen	25- Guaíba
26- Independência	27- Ipê	28- Jaguarão	29- Manoel Viana	30- Marau
31- Minas do Leão	32- Montenegro	33- Morro Reuter	34- Nova Pádua	35- Nova Santa Rita
36- Parobé	37- Passo do Sobrado	38- Pedro Osório	39- Pejuçara	40- Pontão
41- Porto Xavier	42- Rio Grande	43- Ronda Alta	44- Santa Cruz do Sul	45- Santo Antônio da Patrulha
46- Santo Cristo	47- São Gabriel	48- São João do Polênise	49- São José do Norte	50- São José do Sul
51- São Sepé	52- São Vicente do Sul	53- Teutônia	54- Turuçu	55- Ubiretama

56- Viamão	57- Westefália			
------------	----------------	--	--	--

TABELA 7 - Municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem) o PNE e o PEE, quanto a gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores)

Partindo de pressuposto político-ideológico (meritocracia x participação popular, educação como mercadoria x educação contrária a lógico de mercado, entre outros) o PNE e o PEE tem visões antagônicas quanto a forma de provimento.

Na Meta 19 do PNE não há nenhuma menção à defesa da educação como mercadoria, no entanto há indicações quanto a defesa da meritocracia para o provimento de diretores. Podem ser vistas, de modo específico, na estratégia 19.2, que cita, “[...] 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”; e na estratégia 19.8, que menciona “[...] aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos [...]” (BRASIL, 2014). Mesmo não estando no texto, e partindo de uma visão subjetiva “percebe-se” no contexto educacional brasileiro uma aproximação entre educação como mercadoria e meritocracia. Tais colocações adquirem consistência a partir que, na Meta 19 do PEE, há a defesa da educação contrária a lógica de mercado e provimento para diretores somente com a participação da comunidade escolar; com um claro posicionamento contrário ao PNE. Como pode ser visto na redação da estratégia 19.3, o “[...] provimento democrático da função de direção de escola, pertinente a professores e funcionários lotados na instituição de ensino, garantindo consulta pública à comunidade escolar através do processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporcionalidades igualitárias [...]; e na estratégia 19.7, “promover a gestão da educação pública por meios e métodos que não estejam baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais, mas afirmando sua especificidade na formação integral do cidadão” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Tais situações podem ser vistas nos dois exemplos a seguir de Planos Municipais¹⁵: “Meta 19: assegurar condições, sob responsabilidade do Sistema Municipal de Ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação [...] da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor [...]. Estratégia 19.1) Prever, na legislação específica, a nomeação de

¹⁵ Planos Municipais de Brochier e Braga. Muito similares aos demais municípios da tabela 7.

diretores de escola com critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como com a participação da comunidade escolar”; “Meta 15 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas municipais. Estratégia 15.1) Instituir eleição direta para o cargo de gestor nas escolas públicas do sistema municipal de ensino [...]”.

As frases sublinhadas destacam os pontos contraditórios. No exemplo acima da Meta 19, o referido Plano Municipal, na sua meta segue sugestões do PEE (provimento democrático¹⁶), no entanto, na estratégia indica o PNE (critérios técnicos de mérito e desempenho). No outro exemplo acima, da Meta 15, ocorre o contrário, o Plano Municipal na meta segue orientações do PNE (critérios técnicos de mérito e desempenho), e na estratégia, prevê indicação do PEE (eleição direta).

No entanto, dos 57 municípios que fazem tal mescla, destacam-se 3 Municípios que apresentam “de modo coerente” nos seus Planos Municipais, uma mescla entre o que propõe o PNE e o PEE, quanto à indicações sobre gestão democrática. Como já mencionado, o PNE e o PEE são contraditórios em alguns elementos, principalmente quanto ao provimento de diretores, o PNE propõe critérios técnicos de mérito e desempenho associados a consulta à comunidade escolar; e o PEE propõe a eleição direta pela comunidade escolar. Assim, os 3 Municípios* (ver tabela) destacados mesclam tais indicações, porém suprimindo nas leis municipais palavras ou termos que pudessem ser contraditórios entre si. Parecendo com isso, haver um conhecimento por parte dos mesmos dos distintos preceitos ideológicos que marcam o PNE e o PEE.

Os demais Planos Municipais¹⁷ (com exceção dos 27 da tabela 7) tem sua redação próxima ao proposto na Meta 19 do PNE, isto é, “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”.

¹⁶ Nas abordagens teóricas estudadas os termos - provimento democrático e eleição direta - fazem parte do mesmo contexto.

¹⁷ Totalizam 413 Municípios, desse total, além dos 57 Municípios que apresentam mescla entre o PNE e o PEE, não estão incluídos os 27 Municípios presentes na tabela 8, que apresentam características do PEE.

3.7 Municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública

Essa seção aponta 27 Municípios que apresentam nos seus planos municipais, características próximas às sugestões do Plano Estadual de Educação, principalmente quanto a forma de provimento para diretores.

1- Ajuricaba	2- Benjamin Constant	3- Bento Gonçalves	4- Butiá
5- Candiota	6- Canguçu	7- Capivari do Sul	8- Coqueiro Baixo
9- Encantado	10- Espumoso	11- Gravataí	12- Herval
13- Lagoa Vermelha	14- Maçambará	15- Machadinho	16- Novo Hamburgo
17- Pinheiro Machado	18- Porto Alegre	19- Porto Mauá	20- Rosário do Sul
21- Sananduva	22- Santa Bárbara do Sul	23- Santa Maria	24- São José dos Ausentes
25- São Leopoldo	26- Sertão	27- Torres	

TABELA 8 - Municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública

O Plano Estadual de Educação prevê na Meta 19 - Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal; para a manutenção dos respectivos conselhos de educação. E na estratégia - 19.3 Implantar, implementar e fiscalizar lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SEDUC-RS e UNDIME-RS, constando três pilares: conselhos escolares, descentralização de recursos principalmente no que tange a alimentação escolar e provimento democrático da função de direção de escola, pertinente a professores e funcionários lotados na instituição de ensino, garantindo consulta pública à comunidade escolar através do processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporcionalidades igualitárias (50% segmento de pais e alunos + 50% segmento de professores

e funcionários), em todos os municípios do estado, no prazo de um ano a contar da aprovação do PEE sob responsabilidade dos órgãos administradores dos sistemas ou secretarias municipais de educação.

Porém, não significa que todos os 27 municípios utilizem termos similares tal qual proposto na meta 19 e na estratégia 19.3. Mas a finalidade, principalmente quanto a eleição de diretores é igual.

3.8 Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta

Nessa seção da pesquisa se propôs realizar um cruzamento de informações entre as tabelas 6, 7 e 8, no sentido de averiguar relações e padrões entre os Planos Municipais. Cruzou-se dados dos 80 municípios que apresentam ênfase quanto a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática, dos 57 municípios que apresentaram mescla nas suas metas e estratégias quanto ao PNE e PEE e dos 27 municípios que indicam somente eleição direta para diretor de escola pública. Numa tentativa de perceber se os municípios em questão estariam presentes nas três situações: Lei Municipal contundente, mescla¹⁸ entre PNE e PEE e eleição direta.

Tabela 6	Tabela 7	Tabela 8
Lei Municipal “contundente”	Mescla entre PNE e PEE	Eleição direta
1- Benjamin Constant do Sul	xxx	Benjamin Constant do Sul
2- Campinas do Sul	Campinas do Sul	xxx
3- Candiota	xxx	Candiota
4- Carazinho	Carazinho	xxx
5- Charqueadas	Charqueadas	xxx
6- Coqueiro Baixo	xxx	Coqueiro Baixo
7- Erechim	Erechim	xxx
8- Estância Velha	Estância Velha	xxx

¹⁸ Mesmo que na tabela 7 haja contradições quanto a forma de provimento de diretores, os municípios em questão mencionam sobre a eleição direta nos seus Planos Municipais. Assim, foram considerados como Planos que indicam a eleição direta no momento de cruzar as informações.

9- Florianópolis	Florianópolis	xxx
10- Guaíba	Guaíba	xxx
11- Lagoa Vermelha	xxx	Lagoa Vermelha
12- Maçambará	xxx	Maçambará
13- Manoel Viana	Manoel Viana	xxx
14- Minas do Leão	Minas do Leão	xxx
15- Parobé	Parobé	xxx
16- Rosário do Sul	xxx	Rosário do Sul
17- São Gabriel	São Gabriel	xxx
18- São José do Norte	São José do Norte	xxx
19- São Leopoldo	xxx	São Leopoldo
20- São Sepé	São Sepé	xxx
21- Santa Cruz do Sul	Santa Cruz do Sul	xxx
22- Santa Maria	xxx	Santa Maria
23- Torres	xxx	Torres
24- Westfália	Westfália	xxx

TABELA 9- Cruzamento entre as tabelas 6,7 e 8 – relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta** para diretores pela comunidade escolar.

Não foi percebido municípios que estejam presentes nas 3 situações, no entanto 24 municípios¹⁹ estão contidos em ao menos duas delas. Não percebe-se um padrão de relação entre os Planos Municipais inter-relacionados, o que percebe-se porém, é uma aproximação entre 24 municípios que de modo contundente enfatizam no Plano de Educação a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino, e que mencionam também a eleição direta para diretor de escola pública.

No total, 81 Municípios do RS indicam nos seus Planos Municipais a eleição direta de diretores pela comunidade escolar. Sendo que 27 municípios a sugerem como a forma única de provimento, e 54 municípios a mesclam de modo contraditório (são 57 municípios que mesclam suas indicações, no entanto, 3 Planos Municipais tidos como “coerentes”, destacados na tabela 7, apresentam 2 Planos Municipais que não mencionam a forma de provimento e 1 Plano sugere critérios técnicos de mérito e desempenho associados a consulta da comunidade escolar).

¹⁹ Os demais municípios estão presentes em apenas uma das situações, isto é, na situação de Lei Municipal contundente, ou na situação de mescla ou na situação de eleição direta. Sem relação aparente.

Os demais Municípios do Rio Grande do Sul tem sua redação próxima ao proposto na Meta 19 do PNE. Isto é, “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).

3.9 Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática

Nessa seção apresenta-se o contexto dos 20 municípios mais populosos e dos 20 municípios menos populosos, do Estado do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática, mencionada nos seus respectivos planos municipais de educação. O propósito da análise, é realizar um comparativo entre os maiores e menores municípios, perfazendo posicionamentos entre os dois grupos de municípios, e também, de modo interno, em cada grupo.

A análise dos municípios, destacados nessa tabela, deu-se em conformidade com as categorias já formuladas e debatidas em seções anteriores: 1) conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação; 2) municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação; 3) municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino; 4) municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação (principalmente quanto ao provimento de diretores); 5) municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública. E incluindo uma sexta categoria referente ao provimento misto, ou seja, municípios que sugerem em seus Planos Municipais o provimento misto para o cargo de diretor (a) em escola pública.

Municípios maiores (A)	Conteúdos diferentes do PNE e PEE	No <i>corpo da Lei Municipal</i> não cita-se sobre G.D.	Contundência na Lei municipal sobre criação ou regulamentação da G.D. (<i>anexo da Lei</i>)	Na meta ou estratégias sobre G.D. apresentam <i>mesclas ou contradições</i> quanto ao provimento de diretores	O plano municipal defende a <i>eleição direta</i> para diretores de escola	O plano municipal defende a <i>eleição mista</i> para diretores de escola
-------------------------------	-----------------------------------	---	---	---	--	---

Porto Alegre	X				X	
Caxias do Sul				X		
Pelotas						X
Canoas						X
Santa Maria			X		X	
Gravataí	X				X	
Viamão						X
Novo Hamburgo		X			X	
São Leopoldo			X		X	
Rio Grande	X			X		
Alvorada						X
Passo Fundo						N/L
Sapucaia do Sul	X	X				X
Uruguaiana						X
Santa Cruz do Sul			X	X		
Cachoeirinha	X	X				X
Bagé				X		
Bento Gonçalves					X	
Erechim	X		X	X		
Guafaba			X	X		
Municípios menores (B)	Conteúdos diferentes do PNE e PEE	No <i>corpo da Lei Municipal</i> não cita-se sobre G.D.	Contundência na Lei municipal sobre criação ou regulamentação da G.D. (<i>anexo da Lei</i>)	Na meta ou estratégias sobre G.D. apresentam mesclas ou contradições quanto ao provimento de diretores	O plano municipal defende a <i>eleição direta</i> para diretores de escola	O plano municipal defende a <i>eleição mista</i> para diretores de escola
Novo Xingu						X
Santa Tereza						X
Capão Bonito do Sul			X			X
Nicolau Vergueiro						X
Coronel Pilar						X
Porto Vera Cruz		X				X
Ponte Preta		X	X			X
Gentil						X
Linha Nova	X					X
Santa Cecília do Sul		X				X

Lagoa dos Três Cantos						X
Vista Alegre do Prata		X				X
Guabiju		X				X
Carlos Gomes						X
Tupanci do Sul						X
Coqueiro Baixo			X		X	
Montauri		X				X
União da Serra		X				X
Engenho Velho						X
André da Rocha		X				X

TABELA 10- Comparativo dos planos municipais de educação dos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática.

Quanto aos comparativos entre os dois grupos de municípios, ou seja, entre os maiores (grupo A) e menores (grupo B), é possível identificarmos algumas situações.

1) Quanto aos conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação: no grupo A, visualizou-se 6 municípios que apresentam *conteúdos diferentes*; enquanto que no grupo B, apenas 1 município. Tal configuração, nos indica que em municípios maiores há uma predominância maior (6) na construção/elaboração de *conteúdos diferentes*, perante os municípios menores (1). Recordando, que no total da investigação, foram encontrados 42 *conteúdos diferentes*.

2) Em relação aos municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação: no grupo A, 3 municípios não citam a gestão democrática no *corpo da Lei*; entretanto, no grupo B, 8 municípios, incluem-se nesse contexto. Tais dados nos permitem identificar que dos 20 municípios maiores, apenas 3 não mencionaram a gestão democrática no *corpo da Lei*, conforme sugerido pelos planos nacional e estadual de educação; por sua vez, nos municípios menores, 8 municípios não citam a gestão democrática no *corpo da Lei*. No total da investigação 150 municípios não mencionam a gestão democrática.

3) Sobre os municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino: no grupo A, 5 municípios demonstram a referida contundência; no grupo B, os municípios que ressaltam tal indicação são 3. Nessa categoria de análise, os dados de ambos os grupos se

apresentam de modo muito próximos. Nos dois grupos de municípios, apenas uma minoria dos mesmos, indica de modo contundente a criação ou regulamentação de Lei municipal sobre gestão democrática. Sendo que no geral da investigação, 80 municípios encaixam-se nessa situação.

4) Quanto aos municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação (principalmente quanto ao provimento de diretores): no grupo A, 6 municípios estão contidos nesse item; no grupo B, não houve municípios registrados. O contexto, logo deixa a transparecer, que mesclas contraditórias, quanto ao provimento de diretores, estiveram presentes somente em 6 municípios, localizados entre os 20 maiores. No que toca a essa seção, no geral da pesquisa, 57 municípios encontram-se contemplados.

5) Em relação aos municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública: no grupo A, 6 municípios enfocam a sugestão do provimento democrático, já no grupo B, somente 1 município mencionou-a. A indicação da eleição direta está mais presente nos municípios maiores (6). No tocante total da pesquisa, 27 municípios fazem menção a mesma.

6) E sobre municípios que sugerem em seus Planos Municipais o provimento misto para o cargo de diretor (a) em escola pública: no grupo A, 7 municípios fazem tal abordagem, entretanto, no grupo B, 19 municípios sugerem o provimento misto. A indicação de eleição mista é defendida por praticamente a totalidade (19) dos municípios menores; incidindo em 7 oportunidade, nos municípios maiores. Na pesquisa abrangendo-a de modo geral, 413 municípios incluem-se pertinentes a esse eixo de provimento.

Sobre a forma de provimento de diretores de escola, entende-se a necessidade de um maior esclarecimento dos dados produzidos, fazendo um enfoque ampliado. Os 20 maiores municípios ficaram assim contextualizados: 7 indicam o provimento misto, 6 indicam mesclas (contraditórias) quanto a forma de provimento, 6 indicam a eleição direta, e 1 não foi localizado sua indicação em razão do anexo da Lei não estar disponível para conferência no site pesquisado. Aqui no entanto, cabe uma ressalva importante, os municípios que apresentam mesclas, de âmbito contraditório, também citam a eleição direta, mesmo de modo incorreto no plano. Se assim, adicionássemos os municípios que mesmo de modo errôneo mencionam a eleição direta, com os municípios que enfatizam somente a eleição direta, haveria um percentual de 12 municípios, no universo dos 20 maiores municípios. Reforçando ainda mais, a ideia que a eleição direta ganha força nos municípios mais populosos. Por sua vez, os 20 municípios

menores possuem as seguintes características: 19 sugerem o provimento misto, e 1 sugere a eleição direta.

Nos planos municipais de educação o provimento misto é perceptível na seguinte redação, oriunda do Plano Nacional de Educação: “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. Estratégia 19.1) [...] 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) (BRASIL, 2014).

O provimento democrático, ou seja, a eleição direta, posta nos planos municipais, inerente ao Plano Estadual de Educação, segue tal redação: “Meta 19 - Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor [...]. Estratégia 19.3) [...] constando três pilares: conselhos escolares, descentralização de recursos principalmente no que tange a alimentação escolar e provimento democrático da função de direção de escola, pertinente a professores e funcionários lotados na instituição de ensino, garantindo consulta pública à comunidade escolar através do processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporcionalidades igualitárias (50% segmento de pais e alunos + 50% segmento de professores e funcionários), em todos os municípios do estado, no prazo de um ano a contar da aprovação do PEE sob responsabilidade dos órgãos administradores dos sistemas ou secretarias municipais de educação” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

E os planos municipais, que apresentam metas e estratégias, tidas como mescladas (e contraditórias), quanto a forma de provimento, citam nas suas redações, ora o PNE, ora o PEE, e vice-versa, de modo combinatório. Tais situações podem ser vistas nos dois exemplos a seguir de Planos Municipais²⁰: “Meta 19: assegurar condições, sob responsabilidade do Sistema Municipal de Ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação [...] da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares,

²⁰ Os dois exemplos já foram utilizados na seção 3.6.

descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor [...]. Estratégia 19.1) Prever, na legislação específica, a nomeação de diretores de escola com critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como com a participação da comunidade escolar”; “Meta 15 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas municipais. Estratégia 15.1) Instituir eleição direta para o cargo de gestor nas escolas públicas do sistema municipal de ensino [...]”.

4 SIGNIFICAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA ADVINDAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.

4.1 PNE, PEE e PME's - a terminologia gestão democrática - no corpo da lei e no anexo da lei

Partindo de um processo extenuante de análise, de leitura, e releitura das linhas e “entrelinhas”, das estratégias da Meta 19 e da própria meta em si, é possível diagnosticarmos alguns elementos preponderantes. Tais elementos, em muitos pontos divergem-se entre si, e pode-se até mesmo afirmar, haver a presença de antagonismos de ideias sobre gestão, entre o PNE e PEE. Na sequência procura-se demonstrar de modo suscito, elementos que caracterizam tanto o PNE quanto o PEE, numa tentativa de ao mesmo tempo caracterizá-los e diferenciá-los, pois ambos inferiram diretamente na construção dos Planos Municipais de Educação.

A meta 19 do Plano Nacional de Educação apresenta características que a definem: a) o dualismo no mesmo contexto, isto é, gestão associada a preceitos meritocráticos, e a gestão associada à consulta a comunidade escolar; b) provimento misto para diretores de escola pública (mérito e desempenho seguido de consulta a comunidade escolar); c) defesa de prova específica para provimento de diretores a nível nacional; d) incentivo a programas de formação de diretores e gestores escolares; e) apoio técnico e financeiro; f) incentivo ao fortalecimento de conselhos ligados a educação (BRASIL, 2014).

Por sua vez, a Meta 19 do Plano Estadual de Educação, sugere quanto a gestão: a) ênfase em três pilares bem definidos: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa, e provimento democrático da função de gestor; b) processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporção igualitária, isto é, 50% do segmento de pais e educandos, mais 50% do segmento de professores e funcionários; c) defesa da gestão da educação pública por meio e métodos não baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais; d) garantia as formas específicas de gestão (respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais) (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Não se adentrará ao mérito da discussão sobre os conselhos educacionais e dos recursos financeiros (que não são de interesse de abordagem nessa pesquisa), que ao menos, parece-nos pacífico de entendimento, da importância elencada por ambos os planos. Entretanto, o que se entende por gestão democrática e seus objetivos a longo prazo, bem como a forma de provimento dos gestores, é conflituoso, e requer debate.

De modo simplista, reducionista e em muitas situações, não explícito claramente na redação da legislação, aparentemente, o PNE indica uma gestão com fortes traços em defesa da meritocracia como marca central da gestão, onde o mérito e o desempenho fazem parte do contexto. Tendo a consulta a comunidade escolar, como um fato associativo, secundário, e não muito claro, o modo de sua efetivação. A forma de provimento de gestores nesse ideário, isto é, o provimento misto²¹, e a indicação de prova nacional específica, caracterizam tal concepção de gestão. E embutido nesse contexto, presume-se uma aproximação de conceitos da meritocracia com a administração empresarial.

O PEE, no entanto, contrapõem-se fortemente a gestão empresarial, destacando a defesa da gestão, contrária aos interesses do mercado²² financeiro e a educação como mercadoria. A gestão nesse contexto, compreendida como de caráter participativo da comunidade, passível de ser percebida pela forma sugerida de provimento dos gestores, isto é, por meio de eleição direta, pela comunidade escolar. O PEE, não menciona, em nenhum momento, processos de escolha de gestores anteriores ao pleito eleitoral, nem capacitação técnica para o mesmo.

Tendo como suporte, o PNE e o PEE, é que os Planos Municipais de Educação foram elaborados, tais antagonismos de ideias, permearam os municípios no momento de construção dos seus respectivos planos. Como não pode ser diferente, em cada legislação é posta concepções ideológicas (as vezes postas, “nas entrelinhas” do documento), e o PNE e o PEE não fogem à regra. Somado a isso, os próprios municípios possuem suas peculiaridades, e obviamente, sua cultura política e ideológica local. Nesse complexo emaranhado de visões, é que se fundaram os planos municipais.

Quanto a descrição da gestão na forma da lei, os planos municipais, na maioria dos casos²³, apresentam similaridade com o proposto pelo PNE; e em menor número²⁴, o que pressupõe o PEE. Sobre tal situação, devemos levar em consideração um fator importante, o PNE foi formulado anteriormente ao PEE, sendo, que, ocorreu o fato do PEE ser elaborado no mesmo período de que muitos PME's estavam realizando o mesmo processo, e assim, imagine-se, que muitos municípios tiveram apenas o PNE como apoio metodológico. Ou realmente, os

²¹ Conforme Mendonça (2001) há quatro formas de provimento de diretores no Brasil: o provimento por *indicação*, em que é livre a nomeação por autoridade do Estado; o provimento por *concurso*, que engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados; o provimento por *eleição*, que é aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultante de processo eleitoral manifestada pelo voto da comunidade escolar; e o provimento mediante *seleção e eleição (misto)*, que são os mecanismos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas (ou com pré-requisitos de qualificação).

²² Atualmente utiliza-se o termo mercado, como se fosse um ser vivo, despertando debates sobre tal afirmação.

²³ Ver notas de rodapé 13 e 16.

²⁴ 81 Planos Municipais. Para melhor entendimento ver tabelas 7 e 8.

municípios, se colocaram em apoio as disposições do PNE, no entanto, tais hipóteses, não serão solucionadas nessa investigação, pois não detém esse propósito.

Assim, a grande maioria dos planos municipais no Rio Grande do Sul, no seu conteúdo, pressupõe a gestão caracterizada pela meritocracia, de viés empresarial, com destaque a eleição mista para o provimento de gestores. Tais posicionamentos quanto a gestão, podem ter no pensamento de Sander (1995, p. 11), uma relativa explicação lógica, em que, “seguindo os desenvolvimentos teóricos e praxiológicos da gestão empresarial, instalou-se na administração pública o reinado da tecnocracia como sistema de organização, com forte predomínio dos quadros técnicos preocupados pela adoção de soluções racionais [...]”.

Rosar (2012), posiciona-se afirmando que a gestão escolar, no sistema capitalista, acaba adotando para si, os preceitos da administração de empresas, indo ao encontro do seu modelo de eficiência, buscando ampliar sua validade. Conforme a autora, a elaboração das teorias da administração no âmbito do capitalismo, determina sua aplicabilidade de modo generalizado na grande maioria das organizações, sendo que, padrões de eficiência, racionalização e produtividade são enfatizados pelo próprio sistema da produção capitalista. Proporcionando assim, comprovar que este é o modelo mais coerente e adequado de organização e administração.

A racionalidade técnica, é inerente a racionalidade econômica, no entanto, os técnicos em administração, no ideário capitalista, lidam com a acomodação entre meios e fins como uma formalidade, meramente técnica, alheia da questão econômica. O reducionismo desse propósito é estabelecer a norma técnica sem nexos com a definição social referente aos recursos acessíveis e aos objetivos a serem demandados. Logicamente assim, a administração em geral e a administração escolar, de modo particular, apresentam dupla função: técnica e ideológica. (ROSAR, 2012).

Se a gestão educacional, receber tratamento somente de caráter técnico, há uma omissão das suas articulações com as estruturas econômica, política e social, ofuscando a observação dos condicionantes da educação. A normatização técnico-administrativa que são propostas para o andamento do sistema escolar constituem-se em um produto desses condicionamentos. Porém, sua adoção e implementação se dão, como se fossem autônomas, imunes das indicações socioeconômicas (ROSAR, 2012).

Segundo Rosar (2012), nas instituições em geral, e na instituição – escola, de modo específico, a administração demanda responsabilidades pelo andamento da estrutura burocrática, em prol da eficiência. Essa aptidão “[...] da administração está fundada no saber

técnico e na especialização que garantem maior racionalidade porque se efetiva maior controle e, portanto, “o exercício da dominação baseado no saber”” (p. 81).

A realidade da educação no Brasil, assim, é demarcada pelas deliberações socioeconômicas do capitalismo monopolista. A administração educacional, em específico a escolar, deve ser compreendida no espaço de relações entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política e cultural, como partícipe/componente mediador entre as condições impostas pelo capital ligadas à educação das distintas classes sociais (ROSAR, 2012).

Com isso, abordar sobre meritocracia no contexto da sociedade brasileira atual, representa grande complexidade, e posto nos PME's, confirma tal afirmação. O termo meritocracia é pouco mencionado no falar cotidiano, dando a impressão de encontrar-se de modo “escondido”, “protegido”, desde o seu vocabulário, da língua propriamente dita, até a sua dimensão conceitual. Na contextualização conceitual, a meritocracia surge mesclada nos debates sobre desempenho e avaliação, produtividade, competência, neoliberalismo, justiça social, reforma administrativa e do Estado, entre outros. Entretanto, a meritocracia, diz respeito a uma das ideologias de mais destaque e ao mais importante critério de hierarquização social das sociedades modernas, que ultrapassa toda a sociedade no âmbito do espaço público (BARBOSA, 2003).

Meritocracia, no campo ideológico, pode ser definida “[...] como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais” (BARBOSA, 2003, p. 22). Segundo a autora, a meritocracia pode ser compreendida por meio de dois contextos, um de caráter negativo, outro afirmativo. A dimensão negativa, surge nas discussões políticas e organizacionais, como uma gama de valores que exclui todo e qualquer modo de privilégio hereditário e corporativo, e que dá valor e mensura os indivíduos de modo independente de suas trajetórias e biografias sociais. E a dimensão afirmativa, quando dizemos que o critério básico de organização social deve ser o desempenho dos indivíduos, isto é, a soma de talentos, habilidades e esforços individuais.

Na dimensão negativa, a meritocracia, não leva em consideração variáveis sociais, como, origem, posição social, econômica, e poder político, quando se pleiteia ou disputa-se uma posição ou direito. Nesse foco, do ponto de vista das representações, a meritocracia, adquire status de consenso. Enxerga-se assim, na meritocracia, um sistema que apega, seduz, que passa-nos a impressão de realizar uma diferenciação radical entre as sociedades enraizadas no privilégio hereditário e as democracias de hoje. Além de que, amparado no percurso

histórico, a meritocracia é considerada, desde a Revolução Francesa, o fator fundamental em razão do qual se lutou contra as distintas maneiras de discriminação social (BARBOSA, 2003).

Quanto ao aspecto afirmativo, a meritocracia, deixa de ser consensual, não pelo fato dos indivíduos discordarem sobre o fator desempenho, mas sim, acerca das inúmeras interpretações sobre como avaliar o desempenho, do que realmente seja talento e esforço, quais são as origens das desigualdades naturais, do vínculo relacional entre responsabilidade individual e ou social e desempenho, da possibilidade de igualdade de espaços para todos, da mensuração concreta do desempenho individual. Tal aspecto da meritocracia, elenca questionamentos, a respeito de filosofia política, de filosofia do direito, de justiça social, entre outros (BARBOSA, 2003).

Conforme Barbosa (2003), a meritocracia ao desejar pleitear o governo, a gestão ou o reconhecimento público e formal dos melhores,

[...] suscita paradoxos e dilemas que em muitos casos terminam por transformá-la de tradicional instrumento de luta contra a discriminação social em critério de discriminação social das sociedades modernas. Contudo, dificilmente essas questões implícitas na transformação da ideologia meritocrática em instrumento de organização social são trazidas a consciência das pessoas, e menos ainda, explícitas e discutidas. As coisas se processam, seja no âmbito político ou no âmbito organizacional/administrativo, como se todas as respostas se resumissem a acusações de interesses contrariados ou à busca de novos e melhores métodos de avaliação de desempenho (p. 22-23).

O debate envolvendo o lado afirmativo da meritocracia obteve um espaço maior e mais dramático em relação a já fundamentada dimensão negativa. Essa maior projeção, do aspecto afirmativo, se dá pelo proliferação da ideologia neoliberal²⁵, que combateu o Estado do bem-estar²⁶, e reafirmou o desempenho como critério exclusivo, legítimo e desejável de ordenação social das sociedades modernas. Pelo viés político e social, o discurso neoliberal propiciou um debate moral na sociedade ocidental. Colocou em dúvida, além do Estado do bem-estar, o tipo de sujeito criado por este, a sua concepção, isto é, acomodado, esperando que o Estado e a sociedade solucionem seus problemas, des preocupado de onde advém seu soldo. Esse indivíduo (tipo social) representa o contrário do indivíduo almejado pelos princípios da meritocracia (de acordo com o neoliberalismo), ou seja, autônomo, competitivo, empreendedor, esforçado, tendo

²⁵ Principalmente nas versões dos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan (BARBOSA, 2003).

²⁶ “[...] ou ainda, “Estado Providência”, um Estado mais atuante que, ao menos em tese, “não se limita a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades na área da saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, sempre com objetivo de promover o bem-estar coletivo e realiza ampla intervenção no domínio econômico, condicionando, estimulando e fiscalizando as atividades da iniciativa privada, ou ainda exercendo diretamente atividades econômicas. O chamado Estado do Bem-Estar resulta, basicamente, das forças econômicas que nortearam a reforma do capitalismo na primeira metade do século XX” (PEREZ, 2009, p. 39-40).

no trabalho o valor central de sua existência²⁷. Assim ainda, tal discurso, põe a responsabilidade pelos resultados nas vidas dos sujeitos, a si próprios, ignorando completamente outras variáveis e condicionantes. Nessa perspectiva, o progresso e o fracasso é inerente aos talentos, habilidades e esforço individual, independente do contexto social (BARBOSA, 2003).

Esse indivíduo, “ser” do neoliberalismo, está assentado no universo do “mercado”. Espaço este, de encontro de indivíduos juridicamente iguais e autônomos. Tal visão, relaciona-se com a dimensão negativa de meritocracia, no trato contra os privilégios. Entretanto, o intuito de organizar a sociedade conforme a indicação do mercado não tem como propósito constituir uma sociedade justa, em que todos possam desfrutar de bens e serviços de modo igualitário, mas, de acordo com a sua capacidade individual. O mercado pressupõe, uma ética produtivista, em que o desempenho é inerente as realizações individuais, tendo as realizações sociais baseadas na competição. Nessa concepção, a esfera pública, deve ater-se de modo prioritário, a uma lógica de custos e benefícios, alheios a solidariedade social (BARBOSA, 2003).

Alargando o debate sobre gestão, e sua dinâmica meritocrática situada nos PME’s, viabilizado conforme sugestão do PNE. Logo, é interessante, mesmo que de modo sucinto diferenciar sistemas meritocráticos, de ideologia meritocrática.

Conforme Barbosa (2003), a meritocracia como sistema, enquanto critério lógico de ordenação social, tem no mérito, o reconhecimento público da capacidade individual de cada um em posicionar-se numa hierarquia social. No entanto, a sua solicitação como critério de ordenação dos sujeitos de uma sociedade, se dá apenas, em momentos circunstanciais. Por outro lado, a meritocracia enquanto ideologia, segundo a autora, é o critério fundamental e moral da ordem social, principalmente no que tange a posição socioeconômica dos sujeitos; tem uma dimensão que engloba o todo. Nesse universo social, da ideologia meritocrática, “[...] as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são aquelas baseadas na seleção dos melhores. Prestígio, honra, status e bens materiais devem ser concedidos àqueles selecionados como os melhores” (p. 31).

Tal diferenciação, pressupõe questionar onde a gestão proposta nos PME’s se encaixaria. A gestão (somente) deve ser meritocrática ou toda a sociedade deve ser permeada por preceitos meritocráticos?

Para Lima (2012), a emergência de gestão educacional voltada a preceitos gerenciais, com direcionamentos a produção de resultados, transparência e responsabilização compartilhada de gestores, ressalta mecanismos mais complexos de escolha de gestores nas

²⁷ Tais princípios meritocráticos são características próximas ao pensamento norte-americano. Barbosa traz em seu estudo a diferenciação das lógicas e valores sociais da meritocracia nos Estados Unidos, no Japão e no Brasil.

escolas públicas, como a modalidade de provimento mista, em que certificações, entrevistas, planos estratégicos de gestão e cursos de especialização para gestores são relevantes e necessários. A autora ainda cita que tal mecanismo de provimento de diretores já é adotado nas redes públicas do Município do Rio de Janeiro, do Estado de Goiás, do Estado de Minas Gerais, do Estado de Pernambuco e do Município de Palmas, Tocantins.

Seguindo os preceitos que regulamentam os processos de escolha de diretores nessa lógica meritocrática, Lima (2012), cita como pré-requisito que os diretores participem de etapas seletivas anteriores ao processo político de escolha ou de consulta a comunidade escolar. Estas etapas consistem de

“[...]certificação profissional/ocupacional que credencia os candidatos aptos, após a participação em capacitação; apresentação de planos estratégicos que comprovem o conhecimento de políticas públicas educacionais articulando-as a melhoria dos índices de desempenho e de fluxo das unidades escolares; capacidade de argumentação através de entrevistas com bancas examinadoras; uso das TIC, por meio de plataformas online em cursos de gestão. Parece relevante considerar certa homogeneidade concernente às expectativas dos governos em relação aos perfis dos dirigentes escolares, e ainda, a necessidade de articular as competências exigidas com as políticas de gestão educacional. As escolas precisam cumprir seus objetivos fundamentais para garantir o direito à educação. As crianças e os jovens precisam: frequentar a escola, aprender, e passar de ano. Esta tríade imprescindível para o sucesso, a permanência do aluno na escola e o acesso a outros níveis de ensino, deve ser monitorada, aperfeiçoada e garantida por meio de políticas e ações que parecem se prolongar mais como políticas de Estado do que políticas governamentais, face às expectativas sociais que a educação enseja...” (p. 11-12).

Esse caráter seletivo de escolha dos diretores é resquício proveniente das reformas políticas e educativas surgidas na década de 90 na maioria dos países da América Latina e consequentemente no Brasil. De acordo com Chirinéa e Brandão (2015) por trás das reformas há a defesa do Estado mínimo e sua maximização da eficiência, visualizando nas avaliações externas o indicador de qualidade educacional brasileira, assim “a reforma do Estado Brasileiro procurou implantar uma administração mais gerencial e menos burocrática, como resposta a uma crise fiscal e estrutural, cujo objetivo era reduzir os custos do Estado e tornar mais eficiente sua administração” (p. 462).

Sobre essa relação entre meritocracia e educação, e que influencia indiretamente as discussões referentes ao provimento de diretores, Santos (2011) perfaz uma síntese histórica:

“Nos anos 90, as políticas públicas oficiais voltadas para a área da educação tinham inspiração neo-liberal, orientadas pelo Banco Mundial. Eram tempos em que a política do Estado mínimo prevalecia, ou seja, havia um grande incentivo à privatização. No plano pedagógico, a meritocracia se tornou ainda mais valorizada. A idéia de “seleção dos melhores” ganhou força, visto que, para os intelectuais ligados aos governos, a universidade

pública não tinha que ser para todos, mas voltada para a constituição de uma elite. Nos anos 90 propostas educacionais com um novo perfil são implementadas. Políticas como, premiação por mérito com bônus salarial para professores, avaliação sistemática e permanente, ranqueamento das instituições, cumprimento de metas, contratações temporárias etc., expressam face neo-liberal e ganham força nos governos. Atravessando o século XX, esse quadro se manteve durante a primeira década do século XXI.” (p. 73).

No Rio Grande do Sul, especificamente, a eleição para diretor nas escolas públicas estaduais, com a participação de uma representação da comunidade escolar, já ocorria antes mesmo da redemocratização do país, sendo que a Lei nº 8.025/85 estabelecia a escolha por lista tríplice. A Lei nº 9.233/91 possibilitou a eleição direta e uninominal do diretor e garantido a proporcionalidade de votos do segmento pais-alunos e segmento magistério; e a Lei nº 9.263/91 proporcionou o voto a alunos maiores de doze anos. Em 1993, a eleição de diretores foi suspensa pela Justiça a pedido do governador do Estado da época, baseada na inconstitucionalidade da Lei, com base na Constituição Estadual. No entanto, em 1995, surge a Lei nº 10.576, instituindo curso de qualificação e estabelecendo ao candidato a diretor aprovação em prova de seleção, efetuada pela Secretaria de Educação. Após alteração pela Lei nº 11.304/99, o candidato a diretor, não necessita mais realizar prova de seleção anterior à eleição, porém comprometendo-se a realizar curso de qualificação após o pleito (CAMINI, 2005). Houveram ainda inúmeras alterações na Lei nº 10.576/95, não pertinentes de foco neste estudo, porém a não obrigatoriedade de prova de seleção para candidatos a diretores de escolas permanece inalterado, contrariando o que sugere atualmente o PNE.

Diferentemente do indicado pelo PNE, em caráter diminuto, há planos municipais, que se posicionam quanto a gestão em conformidade com o PEE. Destaca-se, além do provimento democrático (eleição direta) para gestores de escolas públicas (como uma característica de gestão participativa), a defesa contundente da gestão contrária ao entendimento da educação como mercadoria e negócio. Esse posicionamento, da gestão, contrária à lógica de mercado, é uma tentativa de posicionar-se frente ao neoliberalismo de mercado²⁸.

De caráter conceitual, o neoliberalismo de mercado, é contrário ao Estado máximo, ao planejamento econômico, a regulamentação da economia e ao protecionismo. Faz um discurso favorável a liberação total do mercado e a transferência das prerrogativas do Estado para a iniciativa privada. Dá a entender que o capital possui vida própria e relaciona-se com os Estados

²⁸ Denominação de uma corrente doutrinária do liberalismo que se opõe ao social-liberalismo e ou novo liberalismo (modelo econômico Keynesiano) e retoma alguma das posições do liberalismo clássico e do liberalismo conservador, preconizando a minimização do Estado, a economia com plena liberação das forças de mercado e a liberdade de iniciativa econômica (Libâneo, Oliveira e Toschi, p. 97, 2003).

de maneira natural e espontânea, sugerindo os caminhos a serem trilhados por todos os países em prol do progresso e desenvolvimento. Nessa perspectiva, o Estado desobriga-se com a educação pública, e com os princípios da universalidade, gratuidade, laicidade e obrigatoriedade do ensino. Entretanto, até mesmo de modo contraditório, aborda sobre a qualificação dos trabalhadores, defendendo-a por intermédio de uma formação escolar básica, única, geral, abrangente e abstrata (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

Em uma tentativa, de demonstrar e comparar, o que os (poucos) planos municipais, de tendência pró-PEE, tem a dizer a sobre gestão e educação, entende-se ser pertinente a configuração da tabela abaixo, para melhor compreensão. Comparou-se assim, os ideais do Social-liberalismo/Novo liberalismo²⁹ frente ao Neoliberalismo de mercado.

Social liberalismo/Novo liberalismo	Neoliberalismo de mercado
a) Economia: economia de mercado planejada e administrada pelo Estado; economia mais coletivista/socializada;	a) Economia: economia de mercado auto regulável: livre concorrência; fortalecimento da iniciativa privada com ênfase na competitividade, na eficiência e na qualidade de serviços e produtos;
b) Estado: estado de bem-estar social: interventor, regulador, organizador e planejador da economia; provedor do pleno emprego e do crescimento, da educação, da saúde, da assistência aos desempregados, etc;	b) Estado: estado minimalista, com três funções: policiamento, justiça e defesa nacional; projeto de desestatização, desregulamentação e privatização; desqualificação dos serviços e das políticas públicas;
c) Democracia: ideal de democracia direta (Rousseau): governo do povo, pelo povo e por intermédio do povo; democracia político-social (participação política e democratização da sociedade); democracia substancial (refere-se ao conteúdo da forma de governo);	c) Democracia: ideal de democracia indireta (Tocqueville: governo representativo); ênfase na democracia política: democracia formal (refere-se à forma de governo);
d) Educação: ênfase na escola única, pública, gratuita, laica, universal e obrigatória; democrático-popular; formação para a cidadania; planificação dos sistemas de ensino;	d) Educação: ênfase no ensino privado, na escola diferenciada/dual e na formação das elites intelectuais; formação para o entendimento das demandas/exigências do mercado;
e) Seleção dos indivíduos: seleção das capacidades, baseada em critérios	e) Seleção dos indivíduos: seleção dos melhores, baseada em critérios naturais de aptidão e de inteligência;

²⁹ Paradigma da igualdade de oportunidades. Tendência capitalista-liberal estatizante e democrática. Tem J. Dewey (1859-1952) e M. Keynes (1883-1946) como principais expoentes. Assume a hegemonia ideológica na sociedade capitalista, do período entre a segunda guerra mundial até meados da década de 70, quando começa a enfraquecer (Libâneo, Oliveira e Toschi, 2003).

naturais de aptidão e de inteligência; desenvolvimento igualitário;	elitismo psicocultural (seletividade meritocrática);
f) Direito: ênfase no direito público, na justiça social, na propriedade coletiva; a lei como instrumento da igualdade formal/real;	f) Direito: ênfase no direito privado, na propriedade privada; na lei como instrumento da igualdade formal;
g) Governo: governo democrático, coletivista, igualitarista;	g) Governo: governo limitado;
h) Princípios: ênfase na igualdade de oportunidades, na democracia popular, na justiça social, na ética comunitária e na equidade social.	h) Princípios: ênfase na liberdade, na propriedade, na individualidade (direitos naturais), na economia de mercado auto-regulável e na sociedade aberta.

Libâneo, Oliveira e Toschi, 2003, p. 88-89

Tais contextualizações, referente a terminologia gestão, de caráter democrático, identificados nos planos municipais de educação, nada mais são, do que, num primeiro momento, indicações dos planos nacional e estadual, inerente as legislações legais. E mais do que isso, são reflexos do pensamento da sociedade brasileira, dividida em antagonismos. A gestão democrática, permanece assim, oscilante, a mercê das Leis, dos governos, ora tendenciosa a meritocracia, a técnica e a lógica empresarial, ora, participativa, representativa, contrária ao viés mercadológico.

4. 2 Conteúdos sobre gestão democrática dos Planos Municipais distintos dos verificados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação

Os Planos Municipais de Educação apresentam *conteúdos* sobre gestão³⁰ que diferem dos mencionados do PNE e PEE. São conteúdos, que num primeiro momento, não apresentam “novidades” quanto ao contexto das legislações educacionais, no entanto, tais conteúdos não aparecem, de modo explícito (ou não constam mesmo), na redação dos Planos Nacional e Estadual.

Numa tentativa, de ao menos, compreendermos que conteúdos são estes, elaborados fora do contexto do PNE e PEE, advindos dos próprios municípios, há a abordagem dos mesmos por categoria. Segue portanto, os conteúdos por análise de aproximação e afinidade de contexto já mencionados anteriormente³¹: 1) concepções de gestão; 2) apresentação de novos mecanismos como gestão democrática; 3) previsão de financiamento e controle de

³⁰ Ver tabela 4.

³¹ Ver seção 3.3.

investimentos específico para gestão; 4) ações tópicas vinculadas às concepções de gestão; 5) Ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas; 6) Ações específicas de capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão.

1) Concepções de gestão

Os conteúdos situados nessa categoria exaltam claramente o desejo de uma concepção de gestão democrática, caracterizada pela participação e representatividade social. As estratégias - *garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nas discussões decisórias de políticas públicas educacionais do Município; garantir o direito às formas alternativas de gestão...itinerantes; garantir o direito à gestão democrática...população em situação de rua* – extraídas de planos municipais confirmam tal intuito. Há uma aproximação desses conteúdos com sugestões do PEE, porém, os termos – *movimentos sociais, itinerantes e população em situação de rua*, dão a peculiaridade específica, da realidade local, do município.

Esses termos – *movimentos sociais, itinerantes e população em situação de rua* – e seu direcionamento a uma concepção de gestão democrática, tornam as palavras de Bobbio (2000) mais cheias de sentido. Em que, segundo o autor, partindo do “[...] pressuposto de que o fundamento ético da democracia é o reconhecimento da autonomia do indivíduo, de todos os indivíduos, sem distinção de raça, sexo, religião, etc. Nesse pressuposto está a força moral da democracia, aquilo que se faz idealmente [...], humanamente mais alta, de convivência” (p. 422).

Esse aporte de gestão condicionada a democracia, amparada em preceitos de participação e representatividade social, indicado por alguns planos municipais, aqui em específico, aprofundam algumas características merecedoras de destaque. Para Bobbio (2000), o fundamento da participação ativa dos cidadãos e do processo de refletir e analisar através da livre discussão, são pertencentes aos *universais processuais*, como denominados pelos juristas.

Os *universais processuais*, que traçam a democracia, podem ser condensados em pontos essenciais:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos [...]; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada [...]; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções [...]; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica [...]; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria [...] (BOBBIO, 2000, p. 427).

São regras simples, mas difíceis de serem realizadas fielmente. As regras estabelecem não o *que* se deve decidir, mas sim, simplesmente, *quem* deve decidir e *como*. Tais regras apresentam um significado conceitual de democracia restrito, entretanto, é preferível uma definição reduzida, do que uma significação ampliada e evasiva; como a conhecida menção, de que, democracia é o governo do povo e para o povo (BOBBIO, 2000).

Se a finalidade humana da educação, e seu fim social, vincula-se com a liberdade, é pertinente, portanto, que se dê condições para aqueles, que são objeto dos sistemas educacionais, de participar democraticamente nas deliberações de decisões dos caminhos da gestão educacional. Compreendida a democracia como intermédio da efetivação da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão, torna-se instrumento da população, em possibilitar acesso ao exercício do direito de cidadania. A medida que a sociedade se democratiza, é preponderante, que as instituições que compõem a própria sociedade se democratizem também. Pois para além das instituições, a fragilidade da democracia, embasada na participação política do povo somente nos pleitos eleitores, restringe o controle da população das ações dos eleitos durante seus mandatos (PARO, 1998).

A democratização das instituições possibilita a constituição de indivíduos cidadãos, na sua dimensão política da participação, operando na ruptura das barreiras culturais que isolam, principalmente a escola da comunidade, e conseqüentemente, a gestão nesse processo. Ao potencializar a garantia à participação de todos, a concepção democratizante tem como premissa permitir a inserção dos segmentos normalmente excluídos e postos a parte, os analfabetos, os portadores de necessidades especiais, as crianças de rua e os trabalhadores não inclusos à escolarização básica (AZEVEDO, 1998).

A pertinência dos planos municipais ao utilizarem o termo *garantir*, nos seus conteúdos, subscreve os empecilhos que há para a participação social se fazer presente nos espaços de discussão. Romão (1997), menciona que a dificuldade de participação popular, nos mecanismos de decisão das distintas instâncias políticas, ocorre não pela ausência ou desinteresse com as questões públicas, mas sim, pela construção de obstáculos postos à sua frente, pelos que detém a exclusividade do poder decisório. O autor reafirma, que quanto, as formas institucionais de representação social, as camadas populares, devido a diferenciação que há de relações da sociedade capitalista e do estado burguês com as classes sociais, se encontram envoltas em situações não raras de impedimento, frente aos setores dominantes, no quesito participação e representação.

A necessidade, a indispensabilidade, da participação da classe trabalhadora (ou excluída) nos processos decisórios, parece ser, o apontamento que os *conteúdos diferentes* se

referem nesse ponto. Nesse caso, conforme Paro (1997), além da defesa da participação da comunidade nas tomadas de decisões, o partilhamento do poder se faz contumaz.

2) Apresentação de novos mecanismos como gestão democrática

Nessa categoria são postos *conteúdos* retirados de planos municipais, que apresentam mecanismos que possibilitam a ocorrência da democratização da gestão nos municípios. As estratégias - *incentivar a constituição do fórum municipal de juventudes e garantir a sua participação no CME; fomentar a formação para jovens lideranças das escolas; instituir política municipal de formação de gestores educacionais; legislação normatizando/implantando conselho municipal de transporte escolar; incentivar a participação da escola em projetos comunitários/ Projeto Vereador Mirim; efetivação de cargos/servidores públicos como apoio a democratização da gestão; criar a casa dos Conselhos; criar lei de gestão democrática para as escolas de educação infantil* – são sinais, da preocupação, com os processos democráticos a serem desenvolvidos nos municípios.

Nossa população historicamente esteve colocada de modo periférico quanto aos processos decisórios do país. A participação, a partir disso, exige aprendizado. As vivências demonstram que a participação da sociedade envolta com a educação demonstra limitações, havendo com isso, a necessidade de capacitação de todos os segmentos. Se há o entendimento da incorporação da população à vida social, com foco ativo e decisório, a concepção de política educacional e de gestão não podem apresentar características centralizadoras e autoritárias. Debates, seminários, assembleias, entre outros encontros, são sinais da promoção de espaços de esclarecimento da sociedade, tanto na definição de políticas educacionais, quanto nas experiências do cotidiano (CISESKI e ROMÃO, 1997).

A participação das comunidades dá suporte democrático aos Governos, quanto aos encaminhamento de leis. Legislações estas, mais próximas e condizentes com as efetivas necessidades educacionais locais e regionais. Somado a isso, os processos de definição da gestão merecem a garantia ao acesso à informação por parte da população, no sentido, de que, se garanta a transparência e observância aos preceitos éticos nas ações vinculadas a gestão democrática, tais como, instituição de conselhos escolares, provimento de gestores e gestão da instituição educativa (CISESKI e ROMÃO, 1997).

Fazendo um aproximação da participação da população com a gestão da escola pública, Paro (2007), ressalta a importância dos colegiados com a participação de alunos, pais e pessoal escolar, dos processos de eleição dos dirigentes e dos mecanismos coletivos de avaliação dos

serviços escolares. Para o autor, o envolvimento da sociedade na gestão, é virtuosa, em razão de se tentar superar a situação de precariedade do ensino público; bem como também, da insuficiência do Estado em agir em prol de um ensino público apropriado aos anseios da sociedade.

Não menosprezado outros mecanismos de gestão democrática, mas ainda, os Conselhos, se colocam na vanguarda no trato das “coisas” democráticas, entretanto, apresentam dois lados. Os Conselhos estão, em muitas situações, a mercê de posicionamentos personalistas, autoritários e meramente formais. E de outro modo, como canal institucional de decisões.

Perfazendo um paralelo, Ciseski e Romão (1997), citam que, Conselhos caracterizados pelo personalismo e autoritarismo possuem uma concepção clara, “[...] a adoção das decisões coletivas dependerá da identidade de propósitos da coletividade e da direção, permanecendo o poder com a instância superior” (p. 73). E por outro lado, os que compreendem os Conselhos como forma única de democratização da gestão, visualizam no colegiado mecanismos de decisões, “[...] evitando-se a personalização dos avanços e recuos, dos elogios e das críticas, ao mesmo tempo que abre espaço para a formação das pessoas para a autodeterminação” (p. 73).

De modo contundente, Romão (1997), eleva a defesa dos conselhos a um panorama superior de debate, caracterizando a participação das camadas populares nos Conselhos, como um dos mais salutareos instrumentos da gestão democrática. Indicando o controle popular como um mecanismo de movimento no enfrentamento contra hegemônico.

Os *conteúdos diferentes* aqui citados nessa seção, como é o caso dos Conselhos, num olhar despercebido, tendem, num primeiro momento agregar pouca novidade. Entretanto, a objetividade com que os planos municipais os elencam, nos levam a outro patamar de entendimento. O que fica expresso é a preocupação local, com o fortalecimento da gestão democrática, assim as estratégias citadas, ou seja, os *conteúdos*, são uma indicação dos meios para esse fim.

3) Previsão de financiamento e controle de investimentos específicos para a gestão

Como não pode ser diferente, o financiamento é parte imprescindível na gestão. Em muitos planos municipais, as estratégias da gestão democrática estavam associadas as metas e estratégias do financiamento, perfazendo um único contexto. Apesar das especificidades de cada enfoque, é mais do que essencial essa relação. Os *conteúdos* dessa seção primam pela previsão de financiamento e controle de investimentos específicos para a gestão, como pode ser percebido nas estratégias a seguir: *apresentar, com periodicidade trimestral, aos*

conselhos...relatórios de despesas; incluir na LDO e na LOA recursos financeiros para capacitação dos Conselheiros Municipais; manter a participação dos Conselhos...na elaboração das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA); fortalecer os mecanismos de transparência na aplicação e prestação pública de contas dos recursos de 100% das unidades gestoras. São conteúdos que fazem parte do cotidiano das prefeituras municipais, no entanto, tais excertos, específicos, não são visualizados, explicitamente no PNE e nem no PEE, muito menos, na maioria dos planos municipais.

Os planos municipais que citam em seu interior, no seu conteúdo, a preocupação com a previsão de financiamento e o controle de investimentos específicos para gestão, posicionam-se, a priori, favorável ao acompanhamento desses recursos pela sociedade, seja por intermédio de conselhos, audiências públicas, observância de mecanismos de transparência, entre outros. Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) enfatizam que a sociedade deveria ser a parte mais interessada na transparência e na utilização adequada dos investimentos públicos, realizando o controle social dos mesmos. Conforme os autores, há instrumentos legais que auxiliam no controle social dos recursos financeiros públicos, porém, a sociedade nem sempre encontra-se apta a fazê-lo, em decorrência da complexidade para com as questões financeiras. E adicionando a isso, encontra-se também o Poder Executivo, em muitas situações, não interessado na abertura de sua situação financeira a população.

Adquirir conhecimentos, prévios que seja, sobre o financiamento da educação, é necessário para poder colocar-se a par da fiscalização do mesmo. Nesse sentido, quanto mais à comunidade escolar e os próprios gestores serem possuidores desse conhecimento, maiores as chances a sociedade terá de averiguar e cobrar transparência na aplicação dos recursos públicos (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

Os conteúdos aqui, colocados em alguns planos municipais, observando a participação de conselhos na elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), se configuram como princípios de acompanhamento da aplicação dos fundos financeiros do município. Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), o acompanhamento do direcionamento da previsão e execução orçamentária do município, permite a qualquer indivíduo ou grupo organizado exigir do poder público a efetivação dos recursos. De acordo com os autores, esse controle pela sociedade é imprescindível, até por que, o PPA, é o plano de governo para os anos de mandato, acoplando metas, objetivos e diretrizes. E essa previsão de receita e despesa para executar o plano plurianual se dá anualmente, mediante a LDO, que por sua vez, após aprovado pelo Legislativo, orienta a LOA, que inclui o orçamento financeiro, as despesas, a política de investimento dos

recursos; definindo em detalhes qual o foco do recurso, onde e em que vai ser gasto, a que programa, projeto ou atividade pertence.

Especificamente quanto a educação, a gestão democrática, direciona-se a uma Escola Cidadã, que se posta *estatal* quanto ao financiamento. Tendo no Estado, o agente repassador de recursos, e o gestor, como executor, das deliberações coletivas de aplicação (ROMÃO e PADILHA, 1997). Além do próprio Plano Nacional de Educação, na meta 20; a LDB abre espaços e instrumentos legais de afirmação do caráter estatal do financiamento nos sistemas educacionais, como prescrito no artigo 12, inciso II, “administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros” (ROMÃO, 1997). Devido a isso também, reforça-se ainda mais, segundo o autor, a preponderância do controle social sobre a distribuição e atribuição de recursos públicos, por que mesmo havendo, conquistas legais de instrumentos potencializadores, tornam-se insuficientes para garantir firmeza de propósito, perante o universo de prestações de contas.

Para Romão (1997), numa amostra da relação entre dispêndios educacionais no Brasil e planejamento escolar, salienta que,

[...] a visibilidade dos recursos e a possibilidade de instrumentalização dos usuários e profissionais dos sistemas educacionais para a intervenção na sua gestão, é [...] um dos mais fortes instrumentos de poder [...]. Várias razões têm pressionado o desenvolvimento de estudos sobre os dispêndios educacionais [...]: a) crescente necessidade de racionalização da distribuição e alocação de recursos públicos; b) busca de otimização do custo benefício dos serviços prestados pelos sistemas educacionais; c) necessidade do desenvolvimento de instrumentos de avaliação de desempenho dos sistemas, para responder às crescentes demandas por qualidade dos serviços educativos prestados pelos sistemas públicos de ensino (p. 104).

É nítido nessa seção, o foco que os *conteúdos diferentes* dão para o segmento – financiamento. Há um posicionamento favorável dos planos municipais aqui contidos, ao acompanhamento pela sociedade, da previsão de financiamento e do controle de investimentos específicos para gestão.

4) Ações tópicas vinculadas às concepções de gestão

Esse tópico apresenta o maior número de *conteúdos diferentes* identificados nos planos municipais, além da quantidade, destaca-se a variedade de ações, como podemos observar nas estratégias vinculadas aos planos: *desenvolver...avaliação da qualidade da Educação Especial, bem como da qualidade da Educação Bilíngue para surdos, na perspectiva da gestão*

democrática; assegurar... considerando avaliações anuais de desempenho perante a comunidade escolar; promover a revisão e adequação dos currículos escolares; assegurar...a participação política; revisar sistematicamente a legislação municipal que possibilita o exercício da gestão democrática; assegurar a revisão da Lei de gestão democrática sobre a eleição de diretores; garantir o processo político através do... conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola; assegurar triannual, a revisão do Plano de Cargos e Carreira...garantindo a efetivação da Lei de Gestão Democrática; assegurar a gestão democrática, garantindo no Plano de Carreira consulta popular para diretores; garantir a cidade como cenário educativo.

Entretanto, por mais distintas e variadas as ações desse tópico, de modo geral, “todas tem o mesmo foco de direcionamento”, uma gestão democrática que possibilite o processo político no seu meio, assegurando a participação popular. O que chama a atenção nessas ações e também podem servir para a maioria dos *conteúdos diferentes* identificados, é o seu distanciamento com o posicionamento ideológico do PNE. A partir, de uma visão genérica da meta 19 do PNE, pode-se dizer, que a participação popular é um elemento associativo, secundário. Os *conteúdos diferentes*, ao contrário, na maioria das situações, põem a participação popular como protagonista nas ações vinculadas a gestão democrática. Com uma aproximação de ideias, do elencado pelo PEE.

A participação popular na tomada de decisões, no debate político, trata-se de uma preposição de reversão do caráter autoritário e privado do Estado brasileiro, na esfera do terreno municipal. Isso significa reverter a supremacia dos interesses privados na demarcação das políticas. A participação popular redimensiona o objeto político do Estado privativo da classe elitizada, redefinindo-o em dispositivo à proveito da cidadania. Sendo que, a elaboração de mecanismos de participação possibilitam a sociedade impulsionar a formulação de políticas públicas, decidindo e fiscalizando sua aplicação (AZEVEDO, 1998).

Nesse propósito, a cidadania constitui-se em um espaço público não-estatal, que ativa o controle social sobre as políticas e as intervenções do governo municipal. Dando a oportunidade a cada indivíduo ser politicamente ativo, detendo a capacidade de intervir nas ações governamentais locais. Assim, aqui entendida, a participação popular radicaliza a democracia, pois a elaboração, a gestão e fiscalização das políticas públicas da esfera educacional, se dá mediante a participação de seus usuários. (AZEVEDO, 1998).

A participação popular no Estado de Direito, representa um importante avanço nos mecanismos de controle da Administração municipal. A participação dos cidadãos na realização das funções estatais, é algo permanente, tanto em desejo, aspiração, quanto em

realidade. Pois, a participação tem o propósito de romper as distâncias que há entre a população e a administração, trazendo-a próxima dos conflitos sociais e políticos, e possibilitando aos administradores uma gestão vinculada a pluralidade dos interesses comunitários (PEREZ, 2009).

Tais virtudes, apontadas à participação, sugerem a defesa à democracia participativa em face as dificuldades apresentadas pela democracia representativa, em fortalecer os controles as ações estatais. A democracia participativa embasa-se na abertura do Estado a uma participação de amplitude popular maximizada, do que, seria no sistema da democracia representativa. Para isso, a democracia participativa possui instrumentos institucionais, que podemos considerar como novos, recentes, que é o caso, dos referendos e a iniciativa popular de leis. Que por sua vez, modificam a maneira de atuação dos poderes estatais e modificam a relação entre Estado e sociedade (PEREZ, 2009).

Como diz Perez (2009, p. 36), “[...] nenhum poder e nenhuma função estatal restam imunes à participação popular, princípio informativo do Estado Democrático de Direito. Vê-se portanto, que o desenvolvimento democrático [...] é umas das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões [...]”. Para o autor, não há o porquê, o Estado (o município) atuar de modo solitário, mas ao contrário, que almeje com a colaboração de entidades da sociedade civil e privadas, o desenvolvimento de ações que imperem na resolução de direitos econômicos, sociais e culturais.

Os *conteúdos diferentes* tratados minimamente nessa seção, aferem ações à uma gestão, que possibilite o processo político no seu meio, assegurando a participação popular nas decisões. Os planos municipais que trazem no seu contexto tal enfoque de abordagem, identificam que o destaque a gestão democrática, perpassa necessariamente pela abertura de espaços de participação política da comunidade.

5) Ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas

Abordar sobre provimento de diretores/gestores é um dispêndio de energia considerável, em razão da complexidade de ideias embutidas nesse processo. E aqui, nesse espaço, dos *conteúdos diferentes* não é diferente. Apresenta-se um conjunto mesclado de posicionamentos antagônicos, postos no mesmo enredo, que extrapola a razoabilidade, mas caracteriza o que é o atual contexto.

As seguintes estratégias, oriundas de planos municipais, nos dão um panorama da situação: *ofertar capacitação a comunidade escolar, anteriormente a implantação da eleição de direção; organizar estatuto ou normativa para a estruturação de todo o processo eleitoral ou escolhas de gestores; consolidação...do processo de escolha democrática dos diretores; promover consulta prévia da comunidade escolar...de modo a serem indicados 03 nomes ao executivo para que este faça a indicação de forma participativa; priorizar...critérios técnicos sem meritocracia e sem desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares ao processo eleitoral e à nomeação comissionada de diretores escolares; após análise e aprovação pelo Conselho Municipal de Educação e o Poder Executivo as chapas serão submetidas ao voto; garantir que o candidato a diretor, bem como seu vice, tenham cumprido, no mínimo, 5 anos efetivos de sala de aula, no município, e tenham formação mínima de graduação. O candidato a diretor poderá escolher seus cargos de confiança; exigir formação em nível de especialização lato senso em Gestão Escolar ou áreas afins para ocupação de cargos de direção; Instituir...a Lei Municipal que define critérios de seleção e participação na eleição de diretores.*

Em função da aglutinação de ideias, estas, na maioria das vezes controversas, logo podemos sintetizar os *conteúdos diferentes* desse tópico, em ações dirigidas à formas de provimento, em três situações: a) provimento democrático, eleição direta com a participação da comunidade escolar; b) provimento misto, com observância de critérios técnicos, e de seleção e participação para ocupação de cargos de direção; c) provimento mediante indicação do Poder Executivo.

Há um elemento interessante que não pode passar despercebido. As informações aqui, extraídas dos planos municipais, e tidas como *conteúdos diferentes* apresentam quanto ao provimento de diretores, ideias logicamente diferentes do PNE e do PEE, com direcionamentos específicos da construção local, com terminologias próprias. Entretanto, a essência, o viés ideológico, tanto do PNE quanto do PEE permanecem encrustados indiretamente, com exceção da sugestão do provimento mediante indicação do Poder Executivo, que inexistente nos planos nacional e estadual.

O provimento democrático, ou seja, a eleição direta com a participação da comunidade escolar será enfatizado em tópico específico, na seção 4.6. Apenas aqui, fica o registro do destaque que os *conteúdos diferentes* o fazem: *ofertar capacitação a comunidade escolar, anteriormente a implantação da eleição de direção; consolidação...do processo de escolha democrática dos diretores.* A ênfase fica para as indicações: *ofertar capacitação a comunidade*

escolar anterior ao pleito eleitoral; e *consolidação* do provimento democrático. Termos estes, repletos de significados a serem considerados posteriormente.

O provimento misto, com observância de critérios técnicos, e de seleção e participação para ocupação de cargos de direção; tem seu respaldo junto a indicações de planos municipais. Situação essa, expressa claramente pelo PNE, e aqui colocada nos *conteúdos diferentes* de outra maneira, com terminologia diferenciada e direcionamentos específicos.

O esquema misto, confere combinações diferentes no processo de escolha dos diretores, na maioria das vezes, perfazendo duas ou mais fases. Pode-se utilizar, provas como instrumento de avaliação da competência técnica e da formação acadêmica, bem como, a eleição, que possibilita aferir sua experiência administrativa e capacidade de liderança. Nesse mecanismo misto, normalmente, a comunidade escolar participa de um ou mais momentos. Em uma administração democrática, os critérios de elegibilidade devem ser negociados, ou seja, a existência de condições prévias elementares para candidatar-se a cargos de direção. Com isso, o processo de escolha, pode deter espaço introdutório de seleção prévia ao pleito eleitoral, no qual se oportune a observação da competência profissional dos candidatos (ROMÃO e PADILHA, 1997).

Quando o processo de provimento do cargo de diretor utiliza-se de seleção de candidatos por intermédio de provas de conhecimento, seguida posteriormente de alguma forma de participação na escolha, tem como intuito superar os problemas de competência técnica dos candidatos a diretor (MENDONÇA, 2001). Conforme o autor, “[...] As provas de conhecimento seriam o instrumento capaz de selecionar apenas os mais capazes para escolha da comunidade escolar. Esse processo, na visão dos sistemas que o praticam, também permitiria eliminar a interferência política na indicação de diretores” (p. 90).

A adoção de novos mecanismos de provimento de diretores, indica que os diretores de escolas públicas possuam a combinação de aspectos técnicos e políticos para exercer a função. Tendo como objetivo principal proporcionar um padrão de gestão, em que a finalidade central é o Ideb, como meio de alcançar, monitorar e promover a qualidade da educação brasileira, exigindo assim dos diretores capacidade de liderança e habilidade para efetivar programas e políticas educacionais (LIMA, 2012).

No entanto, Drabach e Mousquer (2013) mencionam que elementos vinculados a capacitação técnica anterior ao pleito eleitoral, são contrários aos processos democráticos, pois “[...] restringe a autonomia das comunidades na escolha de seu representante e sobrepõe a capacidade técnica à capacidade política e ao conhecimento da realidade escolar como elementos necessários ao exercício da função de diretor escolar” (p. 5). Tais preceitos

neoliberais, como a lógica da premiação, eficiência nas avaliações externas, certificação e seleção de candidatos são contraditórios a uma Lei de democratização de escolas públicas e consequentemente o estímulo ao desenvolvimento de práticas democráticas por seus indivíduos (DRABACH e MOUSQUER, 2013). Sendo que “[...] a certificação em gestão escolar... já cumpre o papel de selecionar candidatos que se identificam com a proposta deste padrão de gestão, não abrindo espaços para contestações” (p.13).

Conforme Camini (2005, p.136) “a democratização da gestão é compreendida como forma de assegurar mecanismos de participação coletiva que transformam a relação de poder, possibilitando a todos os segmentos da comunidade escolar a participação nas decisões administrativas e pedagógicas da escola”. A autora enfatiza ainda, baseado nessa visão de gestão, a importância da eleição direta do diretor e vice. Camini (2005) citando Programa de Gestão do Governo do Estado – 1999/2002, ressalta que a aplicação de prova pelo governo, como forma de pré- selecionar diretores, é um desrespeito a comunidade, sendo que a soberania das comunidades deva ser respeitada.

Mas sem sombra de dúvida, independente do viés político e partidário, o provimento de diretores por meio de indicação (ou nomeação) do Poder Executivo, é o que mais causa unanimidade entre os estudiosos do assunto, quanto a sua rejeição. Pois fere todos os preceitos condizentes com a gestão democrática. Conforme Paro (1996, p. 77) “talvez a maior contradição implícita nas primeiras experiências de eleição de diretores nos estados em que elas se deram tenha sido a permanência, concomitantemente à previsão do processo eletivo, do caráter de “cargo de confiança” para o posto de diretor”. Tal pressuposto de provimento, que não consta nas indicações e sugestões do PNE, nem do PEE, aqui surge, como proposição de alguns planos municipais.

De acordo com Romão e Padilha (1997), nesse caso, o diretor é escolhido pelo desejo do agente público, isto é, o prefeito. Assim, o diretor se posiciona como um cargo de confiança, tornando-se representante do poder executivo no espaço escolar. Podendo ser substituído, em razão dos interesses políticos e da conjuntura local. Para os autores, essa forma de provimento, a título de experiência, tem demonstrado que os critérios de escolha do diretor, definem-se pelos político-clientelistas.

Para Paro (1996), nesse contexto de provimento, o diretor ao ser eleito, e permanecer articulado com o Poder Executivo, amplia a possibilidade de demissão, em caso de ferir os interesses do partido ou de grupos ligados ao governo. Nessa lógica, devendo o diretor, manter-se sempre coeso a conveniência do governo local. Pois, para os defensores dessa forma de provimento, há o temor do controle democrático do Estado pela população. Segundo o autor, a

concepção, que vê no diretor, mesmo sendo eleito, um funcionário que permanece a mercê do Poder Executivo, é a mesma que, entende a autoridade do diretor como fator não inerente as características de cada escola e da comunidade à que pertence.

Além do citado, corre-se o risco, do diretor como “cargo de confiança” acirrar a partidarização das eleições, ou seja, na medida em que determinado partido esteja no poder, governa-se via amparo administrativo do Estado aos específicos interesses partidários, e não em prol da sociedade. Entretanto, não nega-se o espírito político da educação escolar, porém, contraria-se o direcionamento meramente partidário (PARO, 1996).

Aparentemente, o provimento mediante indicação/nomeação é uma tentativa de manter o poder de decisão centralizado na figura do prefeito, situação esta, que caracteriza o sistema eleitoral para o provimento de diretores nos municípios do Rio Grande do sul³². Tal ideário, ou seja, manutenção da dependência ao Poder Executivo quanto ao provimento, é um aspecto de não mudança, de não consideração aos pensamentos a nível nacional e estadual, objetivando apenas a manutenção do *status quo* no município ou até mesmo retroceder quanto a preceitos de gestão democrática.

As ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas, nessa seção, tem um direcionamento único, a forma de provimento adequado ao município, pelo menos em tese. Entretanto, esses direcionamentos dos *conteúdos diferentes*, em momentos conduz a coerência, em outros momentos, é totalmente controverso e em não raras vezes, contraditório. Mas simplificando o contexto, citamos novamente as três situações, que os *conteúdos diferentes* nos apontam: a) provimento democrático, eleição direta com a participação da comunidade escolar; b) provimento misto, com observância de critérios técnicos, e de seleção e participação para ocupação de cargos de direção; c) provimento mediante indicação do Poder Executivo.

6) Ações específicas de capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão.

Os *conteúdos*, aqui desenvolvidos, enfatizam primordialmente dois aspectos: a qualidade da gestão democrática (tanto a recursos humanos, quanto a qualidade da gestão em si) e programas e parcerias público-privadas de programas de formação de diretores. São percebidos nas estratégias advindas dos planos: *garantir...atendimento de qualidade a toda comunidade escolar; acessar...parcerias público-privadas de programas de formação de*

³² Ver SILVEIRA, Carmem. Problematizando as diferentes formas de provimento da gestão escolar nos municípios Sul-Rio-Grandenses. 2015. (dissertação de mestrado).

diretores e gestores escolares; oferecer...programas próprios, formação de diretores e gestores escolares com vistas a qualidade da Gestão Democrática.

Quando, se adentra a contextualização da qualidade da educação, e embutido nisso, inerente à educação, a qualidade da gestão democrática, logo é necessária algumas ressalvas. Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), o trabalho precoce e empobrecimento da população, somados as difíceis condições de oferta de ensino, conduziram o país a baixa qualidade do processo educacional. Conforme os autores, o atraso técnico-científico e cultural brasileiro dificulta sua entrada no novo reordenamento mundial, pois a escolaridade básica e a qualidade do ensino são imperativas da produção flexível. E para os autores, ao ter a educação básica com carências, se torna um fator de embaraço à competitividade internacional dos brasileiros.

Entretanto, o problema consiste nas propostas para sanar tal situação. As deliberações neoliberais e os conteúdos da ideia de qualidade afastam-se dos condicionamentos políticos e agregam-se ao teor técnico, compartimentando o conceito de qualidade à otimização do comportamento do sistema e as relações com o espaço privado, tangenciando implicações a política educacional. Assim, a qualidade se coloca a propiciar o caráter de iniciativa, a autonomia na tomada de decisões, a capacidade de solucionar questões e o empoderamento crítico. Porém, tudo isso, atende simplesmente, os intuitos do conjunto de blocos econômicos internacionais. No entanto, se antes de tudo, o que está em debate, é o direito de cidadania para os excluídos, a questão da qualidade deve adentrar a questões ético-políticas. A qualidade de ensino, abarcando todos, é dever do Estado, mais ainda, se o objeto final é uma sociedade justa e democrática (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

A capacitação-formação de recursos humanos voltados à qualidade da gestão não foge do mesmo debate das especificidades do ensino. Pois quem faz a gestão, também é imerso no ambiente de ensino educacional. Essa preocupação de alguns planos municipais, com recursos humanos identificados com a qualidade da gestão democrática, pode apresentar o mesmo ideário acima exposto, isto é, a qualidade voltada a preceitos neoliberais, de cunho técnico; ou uma qualidade de viés ético-político.

Sobre essa última, de amparo político, a qualidade da educação, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) adquire os adjetivos social e cidadã, ou seja, qualidade social, qualidade cidadã. Esse direcionamento de qualidade social extrapola dados estatísticos referentes ao ensino, como é o entendimento dos neoliberais, mas como ressaltam os autores, é o mecanismo de exercício da cidadania. Assim, “ser cidadão significa ser partícipe da vida social e política do País, e a escola constitui espaço privilegiado para esse aprendizado, e não

apenas para ensinar a ler, a escrever e a contar, habilidades importantes, mas insuficientes para a promoção da cidadania” (p. 145).

Além do que, há uma relação de dependência entre a qualidade (seja de ensino-aprendizagem, de gestão) e as formas democráticas e eficazes de gestão do trabalho no ambiente educativo. Assim, para que, se almeje objetivos educacionais contundentes, a direção e a administração, por meio do trabalho de seu pessoal e de processos e procedimentos de gestão, são elementares, nesse contexto organizacional e administrativo (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003).

É preciso ter ciência ainda, que não basta apenas formar para o trabalho ou para meramente sobreviver, como dá-se a impressão daqueles, que percebem o ambiente educacional simplesmente, como um instrumento preparatório para o mercado de trabalho ou adentrar a universidade, que pode ter o mesmo propósito. Se há alguma preparação, esta deve ser para a vida, entendida como viver bem, no bom aproveitamento dos bens disponibilizados socialmente pela humanidade (PARO, 1998). Inegavelmente, a gestão democrática e seus atores são pertencentes a esse universo propensor de cidadania, de emancipação.

Como parte inclusa na divisão social do trabalho, a escola (enquanto espaço/local da gestão educacional) tem responsabilidade,

[...] pela produção de um bem ou serviço que se supõe necessário, desejável e útil a sociedade. Seu produto, como qualquer outro (ou mais do que qualquer outro) precisa ter especificações bastante rigorosas quanto à qualidade que dele se deve exigir. Todavia, é muito escasso o conhecimento a esse respeito, quer entre os que lidam com a educação em nossas escolas (que pouca reflexão tem desenvolvido a respeito da verdadeira utilidade do serviço que tem prestado as famílias e à sociedade), quer entre os próprios usuários e contribuintes (que tem demonstrado pouca ou nenhuma consciência a respeito daquilo que devem exigir da escola) (PARO, 1998, p. 304).

Conforme Paro (1998), é necessário refutar veementemente as soluções estritamente tecnicistas, advindas da administração empresarial capitalista. Em que, para tal concepção, segundo o autor, bastaria introduzir técnicas aprimoradas de gerência inerente a empresa comercial, somada a treinamentos intensivos de diretores e funcionários das escolas, para solucionar as questões de ordem educacional. E portanto, de qualidade.

Em consonância com tais pensamentos, Barão e Gonçalves (2016), citando a estratégia 7.5 do PNE, salientam que “[...] um dos elementos para melhoria da qualidade da educação estaria relacionada “formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade (...) e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltados a melhoria da gestão educacional (...)”” (p. 249). Para os autores, essa melhoria da qualidade da educação

estaria vinculada a um determinado problema técnico-gerencial, corroborando “[...] o argumento do gestor enquanto trabalhador alienado e que põe em prática o plano de ações dado pelas determinações hierárquicas e que pode cooperar a melhoria da qualidade” (p. 249).

Partindo da qualidade e adentrando a formação, que são os elementos centrais de discussão nessa seção, supõem-se que ao propor a formação de diretores/gestores pelo viés das Parcerias Público-Privadas, os municípios que o sugeriram, presumem alguns direcionamentos. Como a redução de gastos financeiros para o município, e também, por que não, a diminuição da interferência direta do Poder Público, desde aos processos de contratação legais até os conteúdos abordados na própria formação.

A retidão sócio-política das contratações públicas representa o ato de transparência do processo seletivo, a inexistência de obstáculos à contratação e a eficácia do procedimento seletivo para o alcance da melhor proposta. Isso quer dizer, de modo especial, a desistência do Poder Público à direção da admissão ou valer-se do procedimento licitatório como um mecanismo de maximização do próprio poder político. O que se pretende com a democratização do processo de contratação das Parcerias Público-Privadas, é a abertura do meio administrativo de contratação à participação popular, perfazendo o controle externo institucional e não institucional (FILHO, 2005).

Um elemento importante das Parcerias Público-Privadas, que permaneceu esquecido e subestimado na Lei 11.079/2004³³, diz respeito, a diminuição da escala de autoritarismo no exercício do poder político. A nomenclatura – parceria – sugere o alargamento da consensualização e da procura de soluções desenvolvidas em escalas de coordenação mútua. A Parceria Público-Privada sinaliza a pretensão do Estado de agir de maneira associativa com a iniciativa privada. Reforça-se com isso, a indispensabilidade de contratações estáveis, em que os princípios estejam anteriormente definidos e as modificações e inovações não se tornem subordinadas à mercê governamental (FILHO, 2005).

Num panorama ampliado, de macro discussão, a introdução da lógica privada tem sido largamente incentivada nas atividades sociais, como é o caso da educação. Diz respeito a uma escolha do Estado brasileiro de reduzir tudo que é público, sob argumentações de alargar o acesso aos sistemas de ensino ou de promover uma categoria de gestão menos burocrática e mais proveitosa. Ao perceber maior presença do setor privado, em suas distintas interpretações,

³³ Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

nos mecanismos de planejamento educacional, logo, é inevitável o debate de suas consequências no processo de democratização da educação (ALCANTARA e SILVA, 2016).

Para Alcantara e Silva (2016),

No modelo de Estado neoliberal proposto a partir da década de 1990, foi sacramentada a noção de uma suposta incapacidade do setor público no gerenciamento das questões educacionais, tornando necessária a convocação de ‘novos atores’. Em função disso, cidadania foi transmutada em consumo e a educação, nessa lógica, deve pautar o cidadão produtivo para atender às necessidades do sistema capitalista. Desta forma, em meados dos anos de 1990, novos atores sociais (parceiros, ONGs, voluntários) foram convidados a participar e profissionais da área da economia e da administração passaram a ter um lugar de destaque, cabendo aos educadores a mera tarefa de executar o que foi pensado por outros. A educação, então, passa a ser vista como uma política governamental que cada vez mais se pauta na lógica de resultados, tal como se espera das metas propostas em uma empresa, tida como sinônimo de eficiência. O mundo público foi sendo paulatinamente deslegitimado, desconstruído. Em contrapartida, o mundo privado foi, pouco a pouco, ganhando espaço na sociedade de forma geral. (p. 293).

Tanto o fator, programas e parcerias público-privadas para a formação de diretores/gestores, quanto o fator, qualidade da gestão democrática; tem ambos o mesmo direcionamento, ou seja, a capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão. Se postam como *conteúdos diferentes* que mereceriam um enfoque ampliado, em razão de seu universo de ramificações teóricas. Tais abordagens, vistas nos planos municipais, dão dimensão das iniciativas que os municípios, independente de posicionamentos ideológicos, se permitem indicar no contexto da gestão democrática.

4.3 – A não abordagem sobre gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação

Por mais estranho que possa soar, há um número considerado de planos municipais³⁴ que não fazem menção alguma a gestão democrática no *corpo da Lei*. Mesmo que o Plano Nacional de Educação, seja incisivo nessa questão, prevendo no artigo art. 9º que,

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

³⁴ Ver tabela 5.

Embora tendo sido tomado como um consenso, o princípio da gestão democrática não apresenta-se de maneira explícita, a fim de fortalecer os mecanismos de representação e participação que mantenham espaços concretos de tomada de decisão pelos indivíduos envolvidos nos sistemas educacionais. Perceptível no decorrer do desenvolvimento do modelo liberal de democracia, é um movimento que, por um lado possibilita a ampliação dos espaços institucionais de participação, elevando o número de Conselhos de Políticas, de Direitos e de Acompanhamento Social; por outro lado, mantém o direito do Estado, tendo o chefe do Poder Executivo como agente público principal. Considerando no argumento da paridade, um discurso artificial, posta-se na realidade sócio-política da gestão local, a manutenção dos interesses do Estado e limitando a influência da classe trabalhadora no espaço administrativo (AROSA, 2016).

No Brasil, as discussões sobre a gestão democrática da educação são antigas, mas nem assim, houve muita evolução ou apresenta uma conjuntura promissora. Há elementos, que constituem esse percurso, caracterizado por tradições fortemente autoritárias e ativas no meio social, cultural e político do ambiente público, e também no foro privado, nas relações familiares. O campo da educação apresenta uma herança consistentemente árdua, quanto ao trato de expectativas novas de cidadania, participação e democracia (LUCCE e MEDEIROS, 2006). E essa não abordagem, não trato da gestão democrática na Lei, reflete isso, heranças difíceis de serem superadas, mesmo havendo debates e indicações a nível federal sobre a temática, não surtem ainda efeito na realidade de muitos municípios.

Mesmo com o debate, um tanto “adiantado” quanto a importância da gestão democrática, a não prescrição nas legislações, quando há determinantes para que isso ocorra, sinaliza resquícios antigos não ultrapassados que respingam na nossa jovem democracia e na sua relação com a sociedade. O pensamento de Holanda (1995, p. 160), ajuda-nos a compreender esse processo; para ele,

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos.

Os movimentos no Brasil, de propósitos aparentemente renovadores, surgiam necessariamente de cima para baixo, caracterizados pela inspiração intelectual, e até mesmo sentimental. Tanto a nossa independência, quanto muitas conquistas liberais, existentes no

processo evolutivo de nossa política, deram-se quase por acaso. A população em geral, as recebeu com indiferença ou contrariando-as, não detinham uma tendência espiritual e emotiva de si, própria, de um entendimento de vida esclarecida (HOLANDA, 1995).

Tal resgate histórico, por mínimo que seja, é pertinente para compreendermos as transições dos elementos que hoje fundem a gestão democrática, seus viés e revés. A invisibilidade dada por muitos planos municipais na legislação à gestão democrática, resvala certamente no entendimento que a própria população e seus representantes tem dela.

Há aspectos conflitantes e complexos que podem gerar a não utilização da gestão democrática em forma de lei. É sabido, que muitos prefeitos, lideranças políticas, entidades setoriais e a mídia, atuam para minimizar a participação popular e reduzir as conquistas da população ou de governos atuais e anteriores. Assim efetivar um processo democrático de gestão, num emaranhado burocrático e tendencioso à interesses, até em razão das diferenças econômicas e culturais que permeiam o Estado, e politicamente polarizado, adquire status de desafio (CAMINI, 2005).

No Estado (e nos municípios), o cenário de polarização e disputas de forças, amplamente segmentado por posicionamentos distintos sobre a função do mesmo, constituem elementos essenciais na percepção dos movimentos, contradições, limites e avanços na gestão. Conflitos estes, internos e externos aos governos, intrínsecos a ações democráticas (ou não) na gestão pública (CAMINI, 2005). E estar contemplado a gestão democrática nas legislações municipais, ou a sua ausência, faz parte desse contexto de enfrentamento de forças. As contradições desse tipo são inevitáveis, conforme Camini (2005, p. 240), as “[...] políticas educacionais assumidas e constituídas democraticamente, sabe-se que demandam tempo, espaço de planejamento participativo e execução até a sua materialização [...]”. Situar a gestão democrática na lei municipal, também é parte de um processo, que implica, em muitas realidades, longo processo de negociação e conscientização, e as vezes, espera.

Segundo Arosa (2016, p. 244), quando adentramos aos processos de compreensão da democracia brasileira,

[...] é preciso levar em conta que as garantias formais de liberdade, que a criação e a manutenção de espaços de representação e participação não incluem a efetividade nos processos de transformação das condições reais para exercê-las. Assim, além de reconhecer a instituição dos mecanismos jurídicos, regulatórios e declaratórios de igualdade perante a lei (um dos princípios da democracia liberal, igualmente associado à idéia de Estado de Direito), é preciso identificar os entraves decorrentes das condições econômicas, sociais e políticas que restringem a efetivação dos direitos de participação nos processos deliberativos [...].

Por mais que o PNE e PEE, tenham atribuído às legislações municipais a indicação da presença da gestão democrática, tal proposição é ainda difícil de ser acolhido na plenitude. Para Camini (2005) a compreensão da necessidade de se elaborar relações mais democráticas, e principalmente o partilhamento de responsabilidades (que aqui podemos incluir a gestão democrática) entre as três esferas – União, Estado e Municípios, permanece no aspecto das reivindicações. Por mais avanços que tivemos, como são os planos de educação, ter essa imprescindibilidade da gestão democrática, em possuir um alinhamento vertical (ou horizontal como queiram) é algo ainda a ser requerido, está no contexto ainda do aguardo da efetivação.

Tal posicionamento, ou seja, não citar na Lei que cria o Plano Municipal de Educação, a gestão democrática, deixa margem a dubiedade de considerações: ou os municípios em questão, desconhecem a orientação do PNE ou não há o interesse dos mesmos, para com a temática. Entretanto, a não citação da gestão democrática no *corpo da Lei*, supõe-se que, não se dá apenas por esquecimento, desinteresse ou falta de conhecimento, em muitas vezes, pode ocorrer intencionalmente.

Sendo que, numa análise generalista e desprovida de conhecimento de todas as realidades dos municípios, há a possibilidade muito forte, de que, quem redigiu o *corpo da Lei*, não são os mesmos, que construíram o *anexo da Lei* (onde consta a meta sobre gestão democrática). Pois a priori, o *corpo da Lei* “não necessita” de consulta popular, mas normalmente, de apoio técnico e jurídico, ao contrário do *anexo da Lei* que, em tese, deve ter tido a representação da comunidade. Sem comprovação, mas a título de debate, pressupõem-se que o *corpo da Lei* e o *anexo da Lei* pertencentes ao mesmo contexto, podem ter sido elaborados por sujeitos ou coletivos com interesses e compromissos diferentes. Tal suposição, de antemão, nos leva ao descrédito de efetivação do plano, quanto a democratização da gestão no sistema municipal de ensino.

4.4 A contundência nos Planos Municipais da criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino

Como mencionado anteriormente na Seção 3.5, dentre os 497 Planos Municipais investigados detectou-se 80 Planos em que constava de “modo contundente” a intencionalidade quanto a Lei Municipal de Gestão Democrática. Neste caso, a expressão “de modo contundente” refere-se aos Planos Municipais em que é percebido uma indicação de criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática de modo objetivo, isto é, referindo-se ao Município em questão, ao local, de caráter específico; como podemos ver na sequência

trechos extraídos de Planos Municipais analisados: “Criar a lei municipal de Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino, no decorrer da vigência deste PME a fim de promover a finalidade e princípios da Gestão Democrática”; “Instituir, via criação da lei, a gestão democrática municipal, a regulamentação da escolha da direção das escolas [...]”; “criar, implantar, e implementar a lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SME e UNDIME-RS [...]”.

Tal percepção de *contundência*, apresentada por esses planos municipais específicos, e conseqüentemente quem os formulou, pode indicar, o que segundo Luce e Medeiros (2006), tratam como um processo de (re)ordenamento constitucional, legal e institucional, realizado sobretudo, a partir da abertura política na década de 1980. Para as autoras, esse processo, se configurou como parte substantiva e politicamente pedagógica de toda a dinâmica que está se desenvolvendo, por meio de uma prática democrática, em que a mobilização popular institui amplitude maior de entrada às modalidades regimentais tradicionais, criando novas formas de participação e adentrando na identificação dos preceitos e direitos da plena cidadania.

A Constituição Brasileira, de 1988, em sua redação, apresentou a viabilidade, a partir da crise socioeconômica e institucional, para obter espaços e conteúdos importantes. Apesar das perdas acarretadas, em termos de avanços progressistas, é notório o entendimento, que tal fato não foi em vão. Do mesmo modo, ocorreu na formulação de legislações estaduais e municipais que espelharam progressos contundentes em direção ao aporte do proveito da maioria da população, ultrapassando situações já estabelecidas, consagrando a gestão democrática do ensino público como princípio (LUCCE e MEDEIROS, 2006). Reforçado agora, pelos planos nacional, estadual e municipais de educação, na meta 19.

Nesse contexto, da ênfase à criação e/ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino, resultante local, da expressão maior que é o PNE, traz à tona, a relação exposta por Luce e Medeiros (2006), entre o reordenamento legal e o reordenamento institucional. Conforme as autoras, é necessário que as conquistas democráticas sejam efetivadas, com continuidade à uma exigente e fundamental verificação da legislação complementar e ordinária (reordenamento legal). E ao mesmo tempo, possibilitar a construção de estrutura organizacional que oferte a aplicação das metas e princípios da educação nacional (reordenamento institucional).

O estabelecimento de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino, tende a fortalecer os mecanismos democráticos de gestão. Tal estabelecimento em âmbito institucional, poderia supostamente assegurar, de acordo com Luce e Medeiros (2006), atuação de conselhos deliberativos, eleição de gestores escolares, elaboração de projetos político

pedagógicos participativos, regimentos em termos democráticos, planejamento participativo, avaliação institucional.

De amparo pedagógico, a gestão democrática da educação está agregada à presença de mecanismos institucionais e à organização de ações que suscitam processos de participação social, como, na elaboração de políticas educacionais, no estabelecimento de propósitos e intenções da educação, no planejamento; nas tomadas de decisão; na atribuição de recursos e necessidades de investimentos, na efetivação das deliberações, nos espaços avaliativos. Por meio desses processos devem-se permitir e estimular a atuação dos distintos sujeitos envolvidos nesse contexto, no que tange aos sistemas (LUCCE e MEDEIROS, 2006).

Outro elemento, que merece destaque, quanto a ênfase contundente sobre criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino, apresentada pelos 80 planos municipais, diz respeito a uma tentativa de ruptura de subserviência com a política partidária vigente. Sobre o fato, Camini (2005), sinaliza que a gestão embasada na participação popular e no controle público das ações governamentais, defronta-se com condutas e práticas políticas, repletas de fisiologismos, que limitam a execução de ações renovadoras. Portanto, quando se propõe uma Lei Municipal sobre gestão democrática, se estabelece condicionantes de participação, em tese, contrária a situações patrimonialistas e clientelistas enraizadas fortemente nos municípios.

A superação dessa limitação, ou seja, a existência de legislação própria, inibe a dependência da gestão democrática para com o Poder Legislativo municipal e os partidos políticos. Maximizando vínculos de participação popular, fortalecendo espaços sociais e consolidando organização populares, bem como a aparição de outras (CAMINI, 2005).

Pode-se afirmar, que independentemente da situação, quando algo é construído pela própria comunidade, a tendência de êxito é sempre maior. Essa *contundência* de criação de Lei específica para a gestão democrática, encaixa-se no rol dos exemplos positivos, frente aos planos municipais que apenas mencionam a criação ou regulamentação de Lei de modo genérico³⁵. Sobre esse aspecto, Camini (2005), salienta que mecanismos de convencimento e reconhecimento, de caráter não impositivo, de algum modo, perfazem uma gama correlata de forças, que auxiliam na efetivação de políticas delineadas.

Deixar transparecer na legislação municipal, em forma de Lei, intencionalidades democráticas, logo, segundo, Camini (2005), possibilitaria a sociedade adquirir um conteúdo de classe, tornando os indivíduos e os grupos, propensos à democratização da gestão. Servindo

³⁵ Maiores referências sobre a questão encontram-se contidas na Seção 3.5.

como aporte ao fortalecimento do poder de pressão que emana dos setores populares na disputa hegemônica (de espaços) na sociedade. A aplicabilidade ou melhoramento de legislações, e aqui, o intento da lei sobre gestão democrática, pressupõe avanços de participação às instituições e a comunidade em geral. Avanços estes, entre outros, como ressalta Camini (2005), conselhos escolares, autonomia financeira e eleição de diretores (e a sua superação quanto a realidades autoritárias).

Tendo a totalidade dos 497 planos municipais de educação como base de referência, e uma parte desses, isto é, 80 planos, que esboçam mais firmemente o propósito de efetivação de lei municipal sobre gestão democrática. Logo se supõe, o quanto distante ainda permanece a relação entre a construção de ideias e sua materialização em forma de Lei.

4.5 Mesclas e/ou contradições de metas e estratégias dos Planos Municipais sobre a gestão democrática (principalmente quanto ao provimento de diretores)

57 Municípios apresentam em seus planos municipais, nas suas metas e estratégias, uma mescla entre o que prevê o PNE e o PEE, no entanto, essa mescla de ideias, tende a ganhar contornos contraditórios dentro da própria meta. Mescla (ou contradição) significa: a combinação de indicações do PNE e do PEE no mesmo item, isto é, na meta sobre gestão democrática e nas suas estratégias, principalmente quanto ao provimento de diretores. Quando há a junção dessa combinação de indicações cria-se aspectos antagônicos, com posicionamentos ideológicos distintos, porém, postos juntos no mesmo contexto. Por um lado, a defesa do provimento de diretores/gestores mediante critérios técnicos de mérito e desempenho associados a participação da comunidade escolar; e por outro, o provimento democrático de escolha de diretores/gestores pela comunidade escolar, ou seja eleição direta.

Os planos municipais em questão seguem as seguintes indicações, de modo concomitante: PNE - “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”; estratégia 19.2, “[...] 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”; e estratégia 19.8, “[...] aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos [...]” (BRASIL, 2014). PEE – “Meta 19: assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da

gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal; para a manutenção dos respectivos conselhos de educação”; estratégia 19.3, o “[...] provimento democrático da função de direção de escola, pertinente a professores e funcionários lotados na instituição de ensino, garantindo consulta pública à comunidade escolar através do processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporcionalidades igualitárias (50% segmento de pais e alunos + 50% segmento de professores e funcionários) [...]”; e estratégia 19.7, “promover a gestão da educação pública por meios e métodos que não estejam baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais, mas afirmando sua especificidade na formação integral do cidadão” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Assim, a partir dessas sugestões do PNE e do PEE, os 57 planos municipais apresentam a seguinte configuração, dando-se alguns exemplos a título de comparação: “Meta 19: assegurar condições, sob responsabilidade do Sistema Municipal de Ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação [...] da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor [...]”. Estratégia 19.1) “Prever, na legislação específica, a nomeação de diretores de escola com critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como com a participação da comunidade escolar”; “Meta 15 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas municipais”. Estratégia 15.1) “Instituir eleição direta para o cargo de gestor nas escolas públicas do sistema municipal de ensino [...]”.

Como já mencionado em seção anterior, as frases sublinhadas destacam os tons contraditórios. No exemplo acima da Meta 19, o referido plano municipal, na sua meta segue sugestões do PEE (provimento democrático), no entanto, na estratégia indica o PNE (critérios técnicos de mérito e desempenho). No outro exemplo acima, da Meta 15, ocorre o contrário, o plano municipal na meta segue orientações do PNE (critérios técnicos de mérito e desempenho), e na estratégia, prevê indicação do PEE (eleição direta).

Tais mesclas contraditórias de indicações e sugestões, colocados na mesma meta sobre gestão democrática, levará os respectivos planos municipais a apresentarem com dificuldade para a sociedade, o seu posicionamento quanto a forma de provimento. O debate ideológico presente nesses planos, expresso aqui, nas legislações locais, pode dimensionar o grau de confronto que há quanto ao assunto, ou pode passar, necessariamente, de maneira despercebida nos municípios. Pois não se sabe, o que originou a feitura dessas metas e estratégias, no modo como apresenta-se.

Lima (2014) nos possibilita reflexões acerca dessa ambiguidade de posicionamentos quanto ao provimento de diretores/gestores. Oportunizando-nos comparativos entre o autogoverno democrático³⁶ e a influência da Nova Gestão Pública e suas orientações gerencialistas³⁷.

No contexto do autogoverno democrático, os órgãos colegiados eleitos de modo democrático, praticam uma autonomia assentada na participação ativa, no debate e no diálogo, em ações de democracia direta sempre que houver a possibilidade, e em ações de democracia representativa, com isso enfatizando o autogoverno escolar e a autogestão pedagógica, pondo-se numa política de favorecimento a multiplicidade de práticas e a dinâmica de movimentação do poder para as escolas. Nessa conjuntura, os processos eleitorais democráticos, a colegialidade dos órgãos e a participação nos mecanismos de tomada de decisão, atribuem para a transformação da escola num espaço de construção de políticas, de orientações e regras, de decisões e ações (LIMA, 2014).

A escola, como local do pleito eleitoral democrático, incluíse num sistema ou arena política, onde perfilam interesses e objetivos dissemelhantes, mas também coloca-se como comunidade educativa capaz de resolver democraticamente as questões conflituosas. Requisitando do Estado a concretude dos seus deveres, e expandindo-se à comunidade local e aos não-especialistas, assim ampliando e reforçando politicamente as manifestações de cunho pedagógicas e os espaços de inserção de professores e educandos, nas relações de poder, que tradicionalmente são vistas de maneira desfavoráveis as escolas e seus sujeitos (LIMA, 2014).

No âmbito das orientações gerencialistas, nas últimas décadas houve crescentes críticas à gestão democrática das escolas, principalmente quanto a seu contexto eleitoral. O conceito de

³⁶ “Entendida como auto governo, a gestão democrática das escolas assume uma feição política, em busca de sua autonomia, em regime de co-decisão e interdependência com outras autoridades públicas, legitimando a descentralização do sistema escolar e a transferência de poderes, do centro para as periferias, através da participação democrática dos atores escolares e do público em contato com a escola, numa perspectiva sociocomunitária (LIMA, 2014, p. 1073).

³⁷ Lima baseia-se em estudos de John Clarke e Janet Newman (1997) e John Smyth (1993, 2011).

eficiência e eficácia, que caracterizam tal concepção gerencialista, notabilizam-se por sua origem econômica, de conformidade racionalista e técnico-instrumental. Nesse ideário, a escola é retratada como uma instituição demasiado significativa no ambiente da economia do conhecimento e da elaboração de habilidades competitivas para permanecer sendo inerente a certos preceitos democráticos, que consideram lentos, imprevisíveis e consumidores de recursos, não efetivando êxito considerável nas decisões técnicas (LIMA, 2014).

A gestão democrática, principalmente quanto aos processos eleitorais (eleição pela comunidade) e aspectos colegiados, é induzida a comprovar a sua excelência em eficiência e eficácia (que é algo improvável) ou ser liminarmente distanciado das instâncias educacionais. Organismos colegiados e provimento democrático são agregados a desresponsabilização e a lentidão dos mecanismos de tomada de decisão, somados ao fato, que a liderança (no caso, o diretor/gestor) é vislumbrado como elemento de caráter individual, objetivando um indivíduo eficiente e eficaz. Condições estas, que considera-se alcançável somente mediante práticas de gestores profissionais, pautados em tecnoestruturas inerentes as escolas. No entanto, não significa um rompimento brusco com elementos democráticos, mas sim, a diminuição de ações e demasias participativas, que ficam subordinados a gerência de líderes tecnicamente preparados e reconhecidos (LIMA, 2014).

Nesse aspecto gerencialista, o diretor escolar passaria a concentrar mais poderes sobre o interior da escola, com livre arbítrio sobre nomeações e demissões de outros cargos inferiores. Responsabilizando-se a autoridades superiores pelos resultados obtidos de sua gestão, principalmente, sobre o desenvolvimento de resultados escolares passíveis de mensuração e comparáveis mediante categorias de avaliação externa. Nesse âmbito de referência político-gestionário, adota-se padrões de governança e técnicas de gestão que assegure eficácia e eficiência, competitividade, atratividade e inovação (LIMA, 2014).

Por sua vez, Arosa (2016, p. 229), menciona que no gerencialismo, o ingresso de funcionários é feito mediante “[...] critérios meritocráticos; a existência de um sistema estruturado e universal de desempenho, bem como o treinamento sistemático de servidores, configuram-se como traços importantes e são traços de contato com o modelo burocrático”. Segundo o autor, a distinção principal reside no modelo de controle, que no gerencialismo não baseia-se apenas nos processos gestores, mas também para maximizar o foco e certificar centralidade aos resultados. Tanto na concepção burocrática, quanto no gerencialismo, a divisão do trabalho contemporânea apresenta-se ligada ao pensamento liberal clássico e na perspectiva da racionalidade técnica e instrumental, que tem na disciplinarização o modelo determinante

para atingir a eficácia, tanto na produção de bens, como também na prestação dos serviços (AROSA, 2016).

O traço instrumental, que divulga as intencionalidades da formação (*e também da forma de provimento*) defendidos no PNE, (*e acolhidas e disseminadas nos planos municipais* (grifos meus) passíveis de entendimento nas estratégias 19.8 e 19.1(citadas em seção anteriormente), manifesta um entendimento de gestão democrática vinculado a um conjunto de padrões que confere o caráter técnico e a imprescindibilidade de demonstração de desempenho. Conferindo assim, a defesa de preceitos de um Estado meritocrático, caracterizado pela apologia à racionalidade econômica expresso no pensamento de produtividade e de mérito (AROSA, 2016).

Além da menção de critérios técnicos de mérito e desempenho, embutidos nesse contexto do provimento, emerge consideravelmente as proposições referentes a prova nacional específica (que é sugerida mediante adesão) para esse fim (estratégia 19.8 do PNE), mesmo não constando explicitamente nos planos municipais, tal intuito está incluso nos mesmos propósitos, ou seja, ênfase na meritocracia. Nesse sentido, segundo Barão e Gonçalves (2016), o provimento de cargos de gestão democrática manifesta-se, mais ou menos distante dos desejos e ações da comunidade escolar, ficando dependente de programa de formação e prova nacional para essa finalidade.

Para Arosa (2016),

Esse condicionamento, além de inibir as iniciativas locais e regionais de se produzir processos mais ativos de participação, submete os demais entes federados aos procedimentos estabelecidos pela União, a quem por força legal (Lei nº 9.394) cabe realizar a avaliação dos sistemas educacionais, impondo os critérios e os processos de avaliação de gestores. É evidente, portanto que as políticas de avaliação ganham centralidade no processo de balizamento da ideologia de gestão democrática, fazendo-se centralizar o estabelecimento dos critérios de mérito, portanto, induzindo em termos programáticos as políticas locais, bem como o processo de formação desses gestores (p. 227).

As sugestões acatadas pela ampla maioria dos planos municipais, e expressa, especificamente nesses 57 planos, estão colocados numa complexa relação de forma de provimento de diretores/gestores. Conforme Barrão e Gonçalves (2016) a compreensão/entendimento da gestão com ideais democráticos submete-se a aspectos técnicos, de mérito e desempenho e aproximações com a participação da comunidade escolar. Entretanto, os autores sinalizam “[...] que a noção de participação expressa no plano (*nacional* (grifo meu)) não condiz com discussões sobre a realidade político-pedagógica, mas, fundamentalmente, se materializa a fiscalização e avaliação do trabalho de docentes e gestores” (p. 248). As

indicações postas nos planos municipais, em que pese, segundo Arosa (2016) orientações à uma concepção de gestão democrática da escola pública alinhada à bases de gestão gerencialista, concentradas no mérito e no desempenho, minimiza o aspecto político, que poderia ser enaltecido se a participação da comunidade na gestão dos sistemas escolares fosse o elemento preponderante.

Nesse emaranhado de conceitos e posicionamentos ideológicos, é que os planos municipais de educação, de caráter mesclados e contraditórios estão situados, requerendo a sua sinalização e interpretação. Postar junto na mesma meta sobre gestão democrática – “critérios técnicos de mérito e desempenho, associados a participação da comunidade escolar” é totalmente distinto do “provimento democrático, mediante eleição direta pela comunidade escolar”.

A configuração dos planos municipais de educação nesse modo, aponta para a sua manifestação em forma de legislação de maneira confusa e aberta a inúmeras considerações. Os Municípios que apresentam o provimento de diretores/gestores nessa categorização estarão sensíveis a desdobramentos futuros, tanto a nível de reordenamento legal da própria lei, quanto a sua real efetivação no processo de escolha junto à comunidade local.

4.6 O provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública como indicação de alguns Planos Municipais

Durante a investigação, um elemento chama a atenção pela sua singularidade, a defesa explícita do provimento democrático, isto é, da eleição direta pela comunidade escolar para diretor de escola pública. Tal situação, no entanto, é minoritária³⁸, no universo dos 497 planos municipais (a ampla maioria sugere critérios técnicos de mérito e desempenho associados a consulta a comunidade escolar).

Esse contexto de eleição direta, pela comunidade escolar ao cargo de diretor, possibilita o entendimento, de que, o cargo de diretor (nessa visão) não possui um direcionamento de gestão meramente técnico. Mas, principalmente político, de relação proximal a realidade local e seus sujeitos. Critérios de mérito e desempenho não são aceitos, como preceitos anteriores ou conjuntamente ao pleito eleitoral.

As constantes consultas a comunidade escolar sobre o processo eleitoral, abre espaço para a inclusão dos indivíduos no trato comunitário das coisas públicas. Tarefa essa, também

³⁸ 27 municípios - ver tabela 8.

da escola, que por meio do pleito eleitoral, prepara a sociedade para a socialização do poder (ROMÃO e PADILHA, 1997). Assim, dessa maneira, conforme os autores, desenvolve “[...] a cultura da participação, da ação, do envolvimento e da socialização das responsabilidades educacionais” (p. 101).

O debate sobre a escolha democrática de dirigentes escolares, perfaz também, sobre o perfil do diretor nesse contexto, enquanto agente articulador da gestão democrática. O diretor da escola, anterior a todo o envolvimento com a gestão em si, é um educador. E perante isso, sua função se constitui necessariamente pedagógica e social, que lhe impõe o prolongamento de competência técnica, política e pedagógica. Quanto a gestão, deve se pôr como articulador dos distintos segmentos escolares em prol do projeto político-pedagógico da instituição. Quanto mais ênfase, essa articulação obter, mais salutare será o desempenho de suas próprias tarefas, abrangendo tanto, a expressão organizacional da escola, quanto a relação de compromisso social com a comunidade local (ROMÃO e PADILHA, 1997).

O diretor, de cunho articulador, deve apresentar um caráter de liderança, entretanto, liderança essa, democrática, que seja imbuída da capacidade de fragmentar o poder de decisão com a comunidade escolar. Mas isso não significa, retrair-se de suas responsabilidades inerentes ao cargo, entre outras, a função educativa, a função de impulsionar o conjunto de professores, a função de liderança competente e a função propriamente administrativa (ROMÃO e PADILHA, 1997).

A ênfase na defesa da eleição como mecanismo para o provimento de diretores escolares, tem como base o seu caráter democrático. De modo, que a sociedade se democratiza, é imperativo, que as instituições que fazem parte da sociedade, também se democratizem. Nesse intuito, a importância em considerar a eleição direta pela comunidade escolar, como um fundamento para o provimento do diretor de escola pública. Tal monta, ancora-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte do seu povo, objetivando serviços coletivos em quantidade e qualidade, condizentes com os deveres do poder público e vinculantes aos anseios da população (PARO, 1996).

Conforme se instalam os elementos fundamentais de democratização da sociedade e, por sua vez, interferem para a sua democratização estes, também, atuam na democratização das instituições, no caso nas escolas. Nesse sentido, cabe destacar a importância da eleição direta pela comunidade escolar, como um critério essencial para o provimento de diretores escolares públicos (PARO, 1996).

A eleição de diretores, segundo Mendonça (2001) é o mecanismo que efetivou, de modo concreto, a luta contra o clientelismo e o autoritarismo da gestão educacional.

Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático e da possibilidade de aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros (p. 89-90).

As argumentações existentes no sentido de desmerecer a eleição de diretores, principalmente no que tange a eleição como encarregada, por si só, em propiciar a democracia na escola, perderia importância no quesito de resolução para a discussão. Tal abordagem, reforça a ideia de que a escola somente será democrática quando toda a sociedade for democrática. A argumentativa perde sentido, quando ampliada para a concepção da natureza da educação. Mesmo a escola não tendo poder, de sozinha transformar a sociedade, pode contribuir para isso, concebidas as potencialidades educacionais, como elemento vital para que os indivíduos tomem ciência da realidade social, de caráter emancipatório (PARO, 1996).

Quem objetiva na eleição de diretores o modo de evitar conflitos ou impedi-los, tende a frustrar-se, pois isso não é função da democracia. Ocorre portanto, como necessário, que principalmente os professores compreendam que a eleição não deva buscar apenas a satisfação de interesses subjetivos e imediatistas, mas que deva levar em consideração os interesses de todos os que utilizam a escola pública (PARO, 1996).

Outra situação frequentemente discutida, situa o perfil do diretor eleito pela comunidade escolar. Conforme Paro (1996), sair de uma situação clientelista, em que o caráter político-partidário solidificado pelo critério fundamental de escolha, transmuta-se para o da eleição direta pelo voto “[...] faria supor, para muitos, mudanças significativas no perfil do diretor da escola pública básica. Entretanto, se assim aconteceu, isso não foi percebido [...] pelos que compartilham de alguma forma o espaço escolar” (p.116).

Se por um lado, a forma de provimento por meio da eleição, deveria pressupor mudanças de posicionamentos do diretor frente aos seus eleitores, por outro lado, seguem-se perpetuados os problemas da gestão escolar, dificultando a percepção das mudanças efetivadas. O fato do diretor em tese, ter se legitimado democraticamente pelo voto, este deveria ter um apreço maior pelos interesses da comunidade escolar, em contraposição ao poder do Estado, possibilitando assim a aproximação entre professores, funcionários e alunos, “quebrando” o autoritarismo entre a direção da escola e demais segmentos (PARO, 1996).

O diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima na escola, dando a expressar poder e autonomia, mas por outro lado, é um “defensor do Estado”. Primeiramente, deve ter uma competência técnica e conhecimento dos princípios e métodos necessários a administração escolar, no entanto, perante os escalões superiores, não possui autonomia. Essa contradição, isto é, a falta de autonomia do diretor sinaliza a própria falta de autonomia da escola e, assim sendo, a escola torna-se um espaço não autônomo, que acaba acarretando ao educando (e a classe trabalhadora) a não apropriação ao saber e a consciência crítica (PARO, 1997).

Dos autoritarismos na escola, os de ordem institucional estão entre os que mais minimizam a efetivação das relações democráticas e, conseqüentemente, a participação da comunidade no contexto escolar. A escola pública, como pertencente a uma sociedade autoritária, organiza-se com bases de relações verticais, de mando e submissão, desprezando as relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre indivíduos (PARO, 1997). Essa situação favorece a existência de “uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária, e não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia” (PARO, 1997, p. 19).

A grande maioria dos municípios do Rio Grande do Sul, baseados nas suas legislações locais, ou seja, nos planos municipais de educação, entendem que a eleição não deve ser direta, e sim, a participação da comunidade tenha um caráter associativo (secundário) à critérios técnicos de mérito e desempenho.

No contexto geral, pouquíssimos planos municipais fazem a defesa do provimento democrático em seus planos. Esse índice menor, de indicação de eleição direta pela comunidade escolar, reflete o quanto a temática é de difícil consenso e unanimidade. Mas uma questão é imperativa, os municípios que, em seus planos municipais, não realizam a defesa da eleição direta, não o fazem por realmente não concordar com as proposições do provimento democrático, ou apenas seguiram arbitrariamente as sugestões do PNE, sem um debate maior na comunidade? É uma indagação que no momento, fica apenas no campo das especulações.

4.7 Relação entre criação e regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática e indicação de eleição direta para diretores pela comunidade escolar

Se propôs realizar um cruzamento de dados produzidos entre os planos municipais de educação dos 80 municípios que apresentam ênfase quanto a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática; dos 57 municípios que apresentam mesclas nas suas metas e estratégias quanto ao PNE e PEE, quanto a forma de provimento (eleição direta e eleição

mista); e dos 27 municípios que indicam somente eleição direta para diretor de escola pública. O intuito é perceber a relação existente (ou não) entre o propósito mediante indicação na legislação, de enfatizar a criação ou regulamentar lei municipal sobre gestão democrática, e sua “clara”, materialização também na legislação, em eleição direta para o provimento de diretor/gestor.

O conteúdo narrado nas legislações, permanece sempre à mercê de duas situações: possíveis alterações futuras, tanto no sentido de supressão de parágrafos e incisos, quanto a inclusão de novas deliberações; e de sua aplicabilidade em ações concretas no cotidiano. Quanto a segunda situação, e vinculando-a aos planos municipais, que, de modo contundente ressaltam a criação ou regulamentação de lei municipal sobre gestão democrática em âmbito local, à priori, a tendência é supor uma aproximação com interesses do provimento democrático, em que consiste a participação direta da comunidade escolar no processo eletivo de dirigentes escolares. A princípio, tal pressuposto, faz parte do imaginário social, em que se dimensiona o entendimento de que, quem defende a ampliação dos espaços democráticos de participação social na educação, estaria mais propenso a um alinhamento em prol da eleição direta. Assim, defender na legislação a regulamentação da gestão democrática, também significaria produzir sentido a forma de provimento democrático.

Os planos municipais ao manifestarem, nas suas estratégias: “criar a lei municipal de Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino, no decorrer da vigência deste PME a fim de promover a finalidade e princípios da Gestão Democrática”; “instituir, via criação da lei, a gestão democrática municipal, a regulamentação da escolha da direção das escolas [...]”; “criar, implantar, e implementar a lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SME e UNDIME-RS [...]”; estão publicamente propondo, que tais fundamentações sejam efetivadas na prática.

Entretanto, há uma distância considerável entre o processo de construção/elaboração de metas e estratégias no campo educacional, e de sua objetivação prática. Somado ao fato, que tal processo está condicionado ao fator humano, repleto de interesses individuais, de classes, de ideologias. Permanecendo, as legislações na área das instabilidades, suscetíveis as subjetividades e espaços de disputas de poder.

No conjunto dos 80 planos municipais, entre o cruzamento de informações, houve uma predominância de não verificação de contundência de lei municipal sobre gestão democrática e seu direcionamento a eleição direta. Não foi percebido municípios que estejam presentes nas 3 situações. Não havendo um padrão geral entre os planos municipais inter-relacionados.

O que percebe-se porém, é uma aproximação entre 24 municípios que de modo contundente enfatizam no plano de educação a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino, e que mencionam também a eleição direta para diretor/gestor de escola pública. É um número reduzido perante os 80 municípios inter-relacionados nesse aspecto específico, e ainda mais diminuto se considerarmos os 497 municípios abordados.

No entanto, por mínimo que seja, tais informações continuaram sustentando e alimentando o contexto da defesa da eleição direta como parte integrante dos mecanismos de gestão democrática, e conseqüentemente, de seus interlocutores. Dando aos mesmos, margem de argumentos para o embate político-ideológico, de poder, que se configura a forma de provimento nas escolas públicas brasileiras.

4.8 Comparativo dos planos municipais de educação nos 20 municípios maiores e 20 municípios menores, no Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática

Para além da análise dos planos de educação dos 497 municípios gaúchos, entendemos ser pertinente realizar um tratamento mais específico, referente as peculiaridades da gestão democrática apresentada nos planos municipais. Com esse propósito, de comparação, discute-se o contexto nos 20 municípios mais populosos e nos 20 municípios menos populosos, no Estado do Rio Grande do Sul, quanto a gestão democrática, mencionada nos seus respectivos planos municipais de educação.

As legislações, empoderadas como objetos históricos, possibilitam a análise mínima de como é dimensionada na perspectiva jurídico-normativo a gestão democrática de suas redes públicas municipais de ensino, de modo específico, a maneira de tratamento aferida, nessa legislação, ao provimento do cargo de gestor escolar, observando que, em algumas realidades/contextos, esse processo de seleção encontra-se inerente ao próprio conceito de gestão democrática (ESQUINSANI, 2016).

Assim, nesse sentido,

[...] ao mapear e examinar essas legislações locais, entendendo-as como manifestações ou materialidades da política educacional, busca contribuir para o debate mediante dois pontos: a) há uma necessidade contextual e premente da existência de legislações que regulamentem a questão da gestão democrática pois, b) no silêncio da lei, há em algumas legislações de municípios sul-rio-grandenses o emparelhamento do conceito de gestão democrática ao mecanismo/ação da eleição de diretores/gestores (ESQUINASANI, 2016, p. 495).

Partindo disso, conforme Esquinasani (2016) existe a viabilidade de trato empírico do tema gestão democrática da educação, tendo as legislações locais, como materialidade de políticas educacionais. De acordo com a autora, o direcionamento buscando tais legislações permite uma aproximação parcial em relação a questão, além do que, também de maneira parcial, um posicionamento de pesquisa, sendo que as ações de gestão educacional são dimensionadas por inúmeros fatores que envolvem a legislação, porém, não permanecendo restritas a ela.

A análise dos municípios, ocorreu de modo compatível com as categorias já formuladas e debatidas em seções anteriores, e que dão suporte a todo o trabalho de investigação: 1) conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação; 2) municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação; 3) municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino; 4) municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação (principalmente quanto ao provimento de diretores); 5) municípios que sugerem em seus Planos Municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública. E incluindo uma sexta categoria (nova), referente ao provimento misto, ou seja, municípios que sugerem em seus planos municipais o provimento misto para o cargo de diretor (a) em escola pública.

As categorias definidas como aporte embasador às análises, possibilitam uma compreensão maior do posicionamento dos municípios frente a gestão democrática. Em relação às categorias de conteúdo, Esquinasani (2016, p.497), salienta que as mesmas indicam “[...] pistas da concepção de gestão educacional [...] que embasou os legisladores e do quanto tal concepção manifesta o entendimento relativamente consensual do que é gestão democrática e quais seriam os mecanismos, as estruturas e as ações que garantiriam sua efetivação”.

Nesse sentido, na sequência apresenta-se uma “leitura” das informações advindas do comparativo entre os municípios e conseqüentemente sua contextualização.

Quanto aos *conteúdos encontrados nos Planos Municipais diferentes dos mencionados no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação*, nos municípios maiores, visualizou-se 6 municípios que apresentam *conteúdos diferentes*; enquanto que nos municípios menores, apenas 1 município. Tal configuração, nos indica que em municípios maiores há uma predominância maior (6) na construção/elaboração de *conteúdos diferentes*, perante os municípios menores (1).

Mesmo tratando-se de uma amostra pequena, se comparado com os *42 conteúdos diferentes* identificados no geral da pesquisa, temos a percepção que em municípios mais populosos os *conteúdos diferentes* apresentam-se de modo mais expressivo. Até em razão, obviamente, da existência de mais pessoas organizadas em coletivos, sindicatos, associações, conselhos, fóruns. Gerando com isso, uma demanda maior de reivindicações perante a multiplicidade de situações envolvendo as peculiaridades da gestão local. Municípios maiores e menores (ou grupos pertencentes a estes) apresentam interesses, as vezes, totalmente distintos, assim, o grau de necessidade quanto a inovações na área da gestão também adquire aspectos de distinção, mesmo que, apresentem os mesmos problemas. Em tese, o nível de resolução dos problemas referentes a gestão, tende a ser equivalente a sua estrutura institucional e administrativa, quanto maior a estrutura de gestão, maior é a necessidade de implantação de mecanismos de ampliação de participação, e conseqüentemente o surgimento de ideias novas, diferentes.

Em relação aos *municípios que não fazem menção alguma a gestão democrática na Lei que cria o Plano Municipal de Educação*, nos municípios maiores, apenas 3 não citam a gestão democrática no *corpo da Lei*, conforme sugerido pelos planos nacional e estadual de educação. Por sua vez, nos municípios menores, 8 municípios não fazem menção a mesma.

Quase a totalidade dos municípios maiores, mencionam na legislação a gestão democrática como princípio, e mais da metade dos municípios menores, fazem o mesmo. Acredita-se, sem conhecimento de causa, expressa cientificamente, que quanto mais populoso seja o município, haveria a prevalência de existência de uma “cultura maior” quanto a conscientização da importância da gestão democrática. Em razão de haver uma diversificada representação social nas discussões sobre a temática, bem como, partícipe de um contexto histórico de lutas e embates político-ideológicas, que caracterizam as sociedades que possuem possibilidades ampliadas de acesso a informação e ao conhecimento.

Sobre os *municípios que indicam (de modo contundente) nos seus Planos Municipais a criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino*, as informações de ambos os grupos se apresentam muito próximas. Nos dois grupos de municípios, apenas uma minoria dos mesmos, indica de modo contundente a criação ou regulamentação de Lei municipal sobre gestão democrática. Nos municípios maiores, 5 demonstram a referida contundência; nos municípios menores, 3 ressaltam tal indicação.

Em ambos os grupos, há uma predominância de não indicação *contundente* de criação ou regulamentação de Lei Municipal sobre gestão democrática no sistema de ensino. Situa-se na categoria de análise que menos potencializou reflexões sobre os municípios.

Quanto aos municípios que apresentam nos Planos Municipais metas e estratégias que mesclam (ou contradizem) o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação (principalmente quanto ao provimento de diretores), as mesclas contraditórias, estiveram presentes somente em 6 municípios, localizados entre os 20 maiores; enquanto nos municípios menores não houveram registros.

Sobre tais posicionamentos dos municípios, logo, torna inevitável algumas considerações: a) se nos municípios menores não há mesclas contraditórias quanto ao provimento, aparentemente não houve debate sobre a questão (ou houve plena concordância dos segmentos que elaboraram o plano), pois como se abordará posteriormente, há uma maciça predominância do provimento misto; assim sem debate, sem contradição (ou com debate, e aceitação plena); b) nos municípios maiores, nos 6 municípios em questão, há mesclas contraditórias de sugestões e indicações quanto a forma de provimento³⁹, entretanto, para haver as mesclas contraditórias foi necessário ao mínimo conhecer as metas e estratégias da meta 19 do PNE e do PEE, mesmo que realizando uma leitura equivocada⁴⁰, houve uma tentativa de aglutinação de ideias do PNE e do PEE aferindo-as ao plano municipal, porém, dando um sentido ideológico controverso.

Numa análise superficial, até em razão da não possibilidade de saber como ocorreram o processo de construção/elaboração dos planos municipais que apresentam as mesclas contraditórias, há a percepção que houve uma preocupação de inserir informações nos planos municipais, que se adequasse aos planos nacional e estadual de educação, e a realidade local. Houve um debate para isso, ou ao menos uma consulta individual ou de grupos indicando tal procedimento.

As duas seguintes categorias a seguir serão contextualizadas conjuntamente, os municípios que sugerem em seus planos municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a); e os municípios que sugerem o provimento misto para o cargo de diretor (a) em escola pública. Em relação aos municípios que sugerem em seus planos municipais somente o provimento democrático (eleição direta) para o cargo de diretor (a) em escola pública: nos municípios maiores, 6 municípios destacam a sugestão do provimento democrático, já nos municípios menores, somente 1 município cita tal opção. Logo, a indicação da eleição direta se coloca mais fortemente nos municípios maiores.

³⁹ Ver Seção 3.6.

⁴⁰ Ver tabela 7* - há três municípios que realizaram as mesclas de modo coerente, suprimindo termos que pudessem ser contraditórios. Assim aglutinando ideias do PNE e do PEE sem haver contradições ideológicas.

Os municípios que sugerem em seus planos municipais o provimento misto para o cargo de diretor (a) em escola pública, apresentam: 7 municípios fazendo tal abordagem, no grupo dos municípios maiores; entretanto, nos municípios menores, 19 municípios sugerem o provimento misto. Assim, a indicação de eleição mista é defendida por praticamente a totalidade dos municípios menores. Incidindo em menos oportunidades, nos municípios maiores.

Os 20 maiores municípios ficaram assim contextualizados: 7 indicam o provimento misto, 6 indicam mesclas (contraditórias) quanto a forma de provimento, 6 indicam a eleição direta, e 1 não foi localizado sua indicação em razão do anexo da Lei não estar disponível para conferência no site pesquisado. Por sua vez, os *20 municípios menores* possuem as seguintes características: 19 sugerem o provimento misto, e 1 sugere a eleição direta.

Entretanto, é necessário um importante destaque nesse contexto, os municípios que apresentam mesclas, de âmbito contraditório, também citam a eleição direta, mesmo erroneamente no plano. Se assim, adicionássemos os municípios que mesmo de modo errôneo mencionam a eleição direta, com os municípios que enfatizam somente a eleição direta, haveria um percentual de 12 municípios, no universo dos 20 maiores municípios. Reforçando ainda mais, a ideia que a eleição direta ganha força nos municípios mais populosos.

O entendimento que nos passa, após essa confrontação entre municípios maiores e menores, quanto a forma de provimento, é de que nos municípios maiores apresenta-se elementos favoráveis ao desenvolvimento da eleição direta. Em municípios maiores há um cenário político mais sólido e desenvolvido no aspecto democrático, com aberturas ampliadas de debate, e com mecanismos de gestão democráticas mais fortemente instituídos na sociedade. Como é sabido, a defesa da eleição direta está intimamente ligada a compreensão do *político* no processo, isto é, o gestor, deve ter premissas políticas e técnicas no trato com a comunidade escolar.

Os municípios de menor porte acenam às indicações do provimento misto, conforme sugerido pelo PNE. E aqui, há questões cruciais de debate, ao mínimo três: a) a primeira suposição parte, da ideia de que os planos municipais em questão concordam plenamente com as indicações do PNE, quanto a forma de provimento (tanto conhecendo-as, quanto desconhecendo); b) pode não ter ocorrido debate ampliado nas comunidades locais, no sentido de todos os setores interessados terem tido oportunidades de manifestação, e assim, minimizando concepções diferentes de gestão; c) a eleição direta ainda não faz parte da “cultura” local: primeiramente, pela “tradição” dos municípios gaúchos, em especial, os menores, da eleição mediante indicação/nomeação pelo Poder Executivo; posteriormente, pela

não estruturação e organização dos segmentos da sociedade civil envolvidos com a educação; e ainda, pela intencionalidade dos poderes Executivo e Legislativo em não ampliar a participação popular, assim permanecendo no centro do controle social, fomentando conjunturas patrimonialistas e clientelistas; e mais fortemente (em razão do não debate e conhecimento de causa), tomar para a realidade local premissas do sistema capitalista, de âmbito gerencialistas e empresariais como solução dos problemas do sistema de ensino.

Tais apontamentos e reflexões oriundos da abordagem dos planos municipais de educação, a partir do comparativo entre os 20 maiores e os 20 menores municípios do Rio Grande do Sul, tende nos fazer acreditar,

[...] que definir um debate pontual sobre gestão democrática com base em legislações locais é acender uma luz sobre as práticas e os mecanismos dessa gestão nas escolas e nos municípios; são necessárias, no entanto, outras luzes. É preciso novas problematizações e permanente vigilância e atualização, buscando acompanhar os movimentos históricos dos entes federados, sobretudo com a vigência da Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014), considerando, em especial, a Meta 19, que favorecerá o acirramento da discussão sobre o assunto (ESQUINSANI, 2016, p. 501).

As legislações dos municípios sinalizam o tom do debate, em razão de não haver uma conceituação clara e específica sobre gestão democrática, definida por uma legislação nacional (ESQUINSANI, 2016). Com isso, os municípios acabam por adotar ideias de gestão democrática mais propensos a seus interesses locais, ao não se ter um “direcionamento único” de gestão democrática e pela obviedade da não unanimidade sobre o assunto, os mesmos acabam seguindo orientações do PNE ou do PEE, e até mesmo reproduzindo concepções não condizentes com a gestão democrática, acarretando confrontos de interesses constantes perceptíveis nas legislações.

Podemos assim sistematizar, que os municípios mais populosos caracterizam-se por maior ênfase na construção/elaboração de *conteúdos diferentes* dos sugeridos pelo PNE e PEE, fazem menção a gestão democrática no *corpo da Lei* de modo relevante, apresentam mesclas contraditórias quanto ao entendimento da forma de provimento, mas ao mesmo tempo, identifica-se a prevalência da eleição direta como modo de provimento para diretores/gestores de escolas públicas. Os municípios menores destacam de modo considerável a alusão da gestão democrática no *corpo da Lei*, e a vigorosa indicação do provimento misto como forma de escolha de diretores/gestores de escola, e ainda, a indicação inexpressível de *conteúdos diferentes*, e a não citação de mesclas contraditórias quanto a forma de provimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dedicamos a uma série de procedimentos de pesquisa que nos autorizassem fazer um panorama – ou um mapeamento – de todas as legislações locais referentes aos Planos Municipais de Educação do/no estado do Rio Grande do Sul. A intenção residiu em discutir - a partir desse extensivo levantamento - a gestão democrática (ação, conceito, prática...) que está expressa nos 497 planos municipais de educação.

Não há consenso nos documentos examinados, sobre o que seja gestão democrática. Porém há inúmeros indicativos do que se compreende por gestão democrática. Por vezes ela é interpretada como eleição de diretores. Em outros momentos, como ampliação e qualificação dos espaços democráticos (órgãos, colegiados, representações, etc...).

Na ausência de um paradigma único ou consensual para o assunto, os sujeitos que se envolveram na elaboração dos planos examinados possivelmente tenham pautado seu trabalho nas legislações já existentes e/ou em concepções teóricas que os orientam.

De qualquer maneira, a análise dos documentos, tornou progressivamente palatável qual é a concepção de gestão democrática que está agregada ao teor da lei, pois, independente de qual tenha sido o paradigma utilizado pelos sujeitos que elaboraram as legislações em exame, o conteúdo das mesmas é o dispositivo legal a ser seguido. Portanto, o que está na lei é a concepção/conceito de gestão democrática que conduz (irá) a gestão da educação naquela rede/sistema de ensino.

É possível afirmar que os planos de educação dos 497 municípios sul-rio-grandenses pautaram-se, ora no plano nacional, ora no plano estadual de educação, ora colocando-se como uma terceira via em relação ao tema. Referente a terminologia - gestão, de caráter democrático, apontados nos planos municipais de educação, nada mais são, do que, num primeiro momento, indicações dos planos nacional e estadual, inerente as legislações legais, o que era de se esperar, em razão de tais planos servirem de entreposto para a formulação/construção das legislações locais. E mais do que isso, são reflexos do pensamento da sociedade brasileira contemporânea, caracterizada pela polarização de ideias e posicionamentos antagônicos.

A gestão democrática nos planos municipais, se configura hesitante, a mercê das Leis, ora tendenciosa a meritocracia, a técnica, ao gerencialismo e a lógica empresarial, próxima ao sugerido pelo PNE, (na ampla maioria dos municípios), e ora, participativa, representativa, política, contrária ao viés mercadológico, seguindo indicações do PEE (em número menor de municípios). Para além, da configuração das indicações e sugestões dos planos nacional e

estadual, os planos municipais construíram uma terceira opção, aqui denominados de *conteúdos diferentes*.

No aspecto geral (mas não total), essa terceira via, apresenta uma pré-disposição favorável as proposições do PEE, demonstra ser uma concatenação de ideias locais, numa aproximação da gestão com o teor político. Entretanto, apresenta também características, em menor número, do PNE; e até indicações totalmente inaceitáveis (e presentes no cenário dos municípios), tratando-se de gestão democrática, como a nomeação pelo Executivo Municipal do diretor/gestor de escola pública.

Essa terceira via - *os conteúdos diferentes* - elencados nos municípios que o sugeriram, apresentam metas e estratégias referentes a gestão democrática que podem assim, ser traduzidas: a necessidade, a indispensabilidade, da participação da classe trabalhadora (ou excluída) nos processos decisórios; a preocupação local, com o fortalecimento dos Conselhos; o posicionamento favorável ao acompanhamento pela sociedade, da previsão de financiamento e do controle de investimentos específicos para gestão; uma gestão que possibilite o processo político no seu meio, assegurando a participação popular nas decisões; ações específicas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas (provimento democrático, eleição direta com a participação da comunidade escolar; provimento misto, com observância de critérios técnicos, e de seleção e participação para ocupação de cargos de direção; e provimento mediante indicação do Poder Executivo); a capacitação/formação de recursos humanos voltados a gestão (mas sem deixar claro a tendência dessa ser capacitação/formação, isto é, técnico (neoliberal) ou ético-político).

Abordar sobre gestão democrática na *forma da lei*, não é uma tarefa fácil. Torna-se mais complexo ainda, quando se perfaz uma análise do mesmo documento pelo viés de dois ângulos, ou seja, pelo *corpo da lei* e pelo *anexo da lei*. É possível a gestão democrática estar contida no *anexo da lei*, mas não estar presente no *corpo da lei*. Mesmo havendo embasamento legal dos planos nacional e estadual de educação, há planos municipais que desconsideram tais sugestões.

É plausível que haja, no processo de elaboração/construção de determinados planos municipais, um distanciamento entre os sujeitos ou representações sociais que fizeram parte desse processo (do mesmo processo). Isto é, em tese, a possibilidade de quem elaborou o procedimento no *corpo da lei*, não participou do debate que resultou em metas e estratégias no *anexo da lei*, ou vice-versa. Pois como demonstrou-se na investigação, muitos planos municipais não mencionam a gestão democrática no *corpo da lei*, fazendo sua alusão somente no anexo da mesma. Até por que, pelo conhecimento de causa (trâmites de encaminhamentos de projetos do Executivo ao Legislativo), *o corpo da Lei* “não requer” consulta popular, mas

essencialmente apoio técnico e jurídico, ao contrário do *anexo da Lei*, que a priori, necessita de representação da comunidade local.

Entretanto, os dados produzidos na pesquisa, também nos indicam planos municipais em que se propõem, de modo salutar, a observância da gestão democrática na legislação municipal. E isso se dá pela sua presença na redação das referidas leis, sinalizando o propósito de efetivação no sistema de ensino local. Mesmo que de modo diminuto, perante o universo dos 497 planos estudados, há planos municipais que tratam a gestão democrática de maneira contundente.

Nesse contexto de conceitos e posicionamentos ideológicos, que permeiam os planos municipais, como já mencionado, ora predisposto ao PNE, ora ao PEE, e também à indicações da conjuntura local, visualizasse em algumas legislações, situações locais controversas, principalmente quanto a forma de provimento de diretores/gestores de escola pública. Ao elaborar metas e estratégias de gestão democrática, aglutinando “critérios técnicos de mérito e desempenho, associados a participação da comunidade escolar” e “provimento democrático, mediante eleição direta pela comunidade escolar”, juntos no mesmo espaço, um inerente ao outro, por si só, já se configura numa disputa contraditória de poder. Os planos municipais de educação redigidos desse modo, aguçam-se à direcionamentos controversos e propensos a contestações. O provimento de diretores/gestores taxados dessa maneira estarão à mercê de contra posicionamentos futuros, tanto na legalidade da própria lei, como da sua compreensão e real efetivação no processo de escolha por parte da comunidade local.

O provimento democrático para diretores/gestores de escolas públicas, ou seja, a eleição direta pela comunidade escolar, no contexto geral, é defendido por pouquíssimos planos municipais. Mesmo que o PEE faça a defesa contundente da eleição direta e indique aos municípios tal referencial, somado a Lei nº 10.576/95 que rege a eleição direta nas escolas estaduais gaúchas, a ampla maioria dos planos municipais não seguem tal ideário, sugerem o provimento misto, em concordância com o PNE.

Sobre isso, uma questão é notória: os municípios que, em seus planos municipais, por intermédio de quem os elaborou, não realizam a defesa da eleição direta, não o fazem por realmente não concordar com as proposições do provimento democrático, ou apenas seguiram arbitrariamente as sugestões do PNE, sem um debate ampliado e representativo pela comunidade; ou ainda, são resquícios do alto grau de comprometimento com preceitos clientelistas e patrimonialistas, que marcam fortemente o processo eleitoral nos municípios gaúchos? É um imbróglio de difícil mensuração no momento.

No entanto, apesar da eleição direta não ser defendida amplamente nos planos municipais, por mais mínimo que seja o seu enfoque, tais informações sobre a mesma, continuam a dar suporte e agregando o contexto da eleição direta como parte integrante dos mecanismos de gestão democrática. Possibilitando aos defensores do provimento democrático, argumentos para o embate político-ideológico, de poder, que se manifesta a partir da forma de provimento nas escolas públicas brasileiras.

Ao adentrarmos especificamente aos municípios mais populosos do Rio Grande do Sul, identifica-se a presença da eleição direta, nas sugestões da maioria dos planos municipais. Além da presença contundente da eleição direta, os municípios de maior porte caracterizam-se por uma ênfase na construção/elaboração de *conteúdos diferentes* dos sugeridos pelo PNE e PEE, ou seja, da terceira via; e fazendo ainda, menção a gestão democrática no *corpo da Lei* de modo relevante. Por sua vez, os municípios menos populosos, também destacam de modo considerável a gestão democrática no *corpo da Lei*, entretanto, diferenciam-se dos municípios maiores quanto, a baixa indicação de *conteúdos diferentes*, e a massiva indicação do provimento misto como forma de escolha de diretores/gestores de escola pública.

Ao refletirmos sobre todo esse emaranhado de informações contidas nos planos municipais, quanto a gestão democrática, e sua confrontação perante aos planos nacional e estadual, não podemos afirmar que haja um padrão entre os planos municipais, isto é, que todos, ou a maioria indicam as mesmas coisas, ou se posicionam defendendo os mesmos preceitos, de modo similar nas legislações (há contrastes, variações). Porém, algumas conclusões são passíveis de aferir: os planos municipais se configuram em um campo composto por posicionamentos ideológicos extremamente presente nas suas redações, e por que não, nas suas entrelinhas. Advindos, essencialmente dos enfoques dos planos nacional e estadual de educação, repletos de contraditórios entre si.

Entretanto, os planos municipais tendem a manifestar-se mais propensos as indicações do Plano Nacional de Educação. Algumas hipóteses são arguidas para esse propósito, como o fato do plano nacional ter sido elaborado anteriormente ao plano estadual, e assim muitos municípios apenas basearam-se no plano nacional, não levando em consideração as contribuições do plano estadual (muitos planos municipais foram elaborados no mesmo período da elaboração do plano estadual, e alguns municípios aprovaram seus planos municipais antes mesmo do plano estadual). Ou os planos municipais que seguem o plano nacional, realmente concordam com suas indicações, postando-se contrários as sugestões do plano estadual. E não podendo deixar de citar, esperando não ser totalmente verídico, a possibilidade de que, muitos municípios não terem realizado a elaboração/construção mediante debate na sua comunidade

local, apenas citando na íntegra o plano nacional como sendo o plano municipal (perceptível em muitas estratégias de planos municipais).

De todos os dados produzidos, o que mais deixa explícito, o embate ideológico contido nos planos municipais, é quanto à forma de provimento de diretores/gestores. Nos municípios de maior porte, a eleição direta se sobrepõe, nos municípios menores, o provimento misto, é a indicação em destaque. E isso, diz muito, tem um significado que dimensiona o entendimento que se há sobre gestão democrática, e principalmente seus antagonismos de interesses.

Por um lado, um entendimento de gestão democrático, com um cerne imprescindivelmente político, de participação popular na sua primeira instância, com uma representatividade social maior e mais organizada nas discussões sobre a temática, com embates políticos-ideológicos constantes e perenes. De outro, uma concepção de gestão democrática, com um viés técnico, tendo a participação uma entonação secundária e associativa, com menor grau de participação dos segmentos sociais, com forte prevalência de meandros patrimonialistas e clientelistas (que curiosamente, é contraditório ao paradigma técnico), com embates sazonais e esporádicos.

Os conceitos, ações e práticas de gestão democrática que permeiam as legislações municipais estão assim, inundadas de diversidades de posicionamentos e intencionalidades. Marcada a gestão democrática, não por um único caminho norteador, mas ao contrário, aberto a interpretações subjetivas, coletivas e teóricas, que representam o interesse de setores, de classes, de organizações.

Essa gama de interesses, de posicionamentos, de interpretações do que seja gestão democrática, logo, insinua sua tradução em *forma de lei*, como algo, primeiramente necessário, no sentido de demarcar espaço do lugar da gestão democrático no cenário das políticas educacionais. Mas ao mesmo tempo, pressupõe o quanto distante ainda permanece a relação entre a construção de ideias consensuais, a sua materialização em *forma de lei* e a efetividade da mesma no cotidiano da sociedade.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALCANTARA, Alzira; SILVA, Renata. Planos Nacional e Municipais de Educação da Baixada Fluminense (RJ): parcerias entre o público e privado. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, v. 13, n. 33, p. 275-298, 2016.

AROSA, Armando. A política de gestão educacional da cidade a partir do plano nacional de educação. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, v. 13, n. 33, p. 218-233, 2016.

AZEVEDO, José de. *Escola cidadã: construção coletiva e participação popular*. In: SILVA, Luiz da (org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

AZEVEDO, Janete Lins de. *A educação como política pública*. 2. ed. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

AZEVEDO, Sérgio de. *Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação*. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARÃO, Gilcilene; GONÇALVES, Leandro. O Plano Nacional de Educação e a implementação do princípio da gestão democrática: possibilidades e contradições. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, v. 13, n. 33, p. 236-252, 2016.

BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BARROSO, João. *O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Ed, L Instituto Paulo Freire, 2009.

CAMINI, Lucia. *O processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, contradições e avanços*. Porto Alegre: 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

CHIRINÉA, A.; BRANDÃO, C. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.23, n.87, p.461-484, abr./jun. 2015.

CISESKI, Ângela; ROMÃO, José. *Conselhos de escola: coletivos instituintes da escola cidadã*. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CURY, Carlos R. *O conselho nacional de educação e a gestão democrática*. IN: OLIVEIRA, Dalila (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

DOURADO, Luiz Fernando. *A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

DRABACH, N.; MOUSQUER, M. *Trajetória da gestão democrática do ensino público estadual do Rio Grande do Sul – uma análise do período de 1985 a 2010*. 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NeilaPedrottiDrabach-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2015.

ESCUADERO, Juan M.; GONZÁLEZ, Maria T. *Profesores y escuela: hacia una reconversión de los centros y la función docente?* Madrid: Ediciones Pedagógicas, 1994.

ESQUINSANI, Rosimar. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 97, n. 247, p. 490-505, set./dez. 2016.

FILHO, Marçal. *A PPP brasileira e as lições do passado*. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica (orgs.). *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *Gestão democrática nos sistemas e na escola – Curso técnico de formação para os funcionários da educação*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

HOLANDA, Sérgio B. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras: 1995.

KUENZER, Acácia Z. *As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão*. In: FERREIRA, N. (org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LIBÂNEO, José C.; OLIVEIRA, João F.; TOSCHI, Mirza S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio. *Organização Escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____ A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educação & Sociedade*, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, 2014.

LIMA, M. *Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação*. 2012 Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf. Acesso em: 18 nov. 2015.

LUCK, Heloísa. *Gestão educacional: estratégia e ação global e coletiva no ensino*. In: FINGER, Almeri et al. *Educação: caminhos e perspectivas*. Curitiba: Champagnat, 1996.

_____ A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática. *Revista Gestão em Rede*, nº 03, nov., 1997. Disponível em: http://cedhap.com.br/wp-content/uploads/2013/09/ge_GestaoEscolar_02.pdf?iframe=yes&iframe=true. Acesso em 03 Set. 2016.

_____ *A Gestão Democrática na Escola*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006a (série cadernos de gestão).

_____ *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

_____ et al. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel P. *Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências*. In: LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel P. (org.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

MENDONÇA, Erasto .F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

NASCIMENTO, Maria. Democracia redistributiva. Utopia possível? *Tempo da Ciência*, v. 19, n. 37, p. 11-29, 2012.

NOGUEIRA, Marco A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Adão. *Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática*. In: OLIVEIRA, Adão; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. (org). *Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Goiás, Editora da PUC, 2010.

PARO, Vítor H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____ *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

_____ *A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública*. In: SILVA, Luiz da (org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____ *Administração escolar: introdução crítica*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____ *A qualidade do ensino: a contribuição dos pais*. 3. reimpr. São Paulo: Xamã, 2007.

PEREZ, Marcos. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

ROMÃO, José. *Financiamento da escola cidadã e cálculo de custo-aluno-ano*. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____ *Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira*. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

ROMÃO, José; PADILHA, Paulo. *Diretores escolares e a gestão democrática da escola*. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

ROSAR, Maria. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* 5.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, M. *Mérito e racismo: “tudo junto e misturado”*. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo. Disponível em:<http://ppgedu.org/ffp/wp-content/uploads/2015/05/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Marcelo-Barbosa.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2015.

SILVEIRA, Carmem. *Problematizando as diferentes formas de provimento da gestão escolar nos municípios Sul-Rio-Grandenses*. Passo Fundo: 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2015.

SPÓSITO, Marília. *Educação, gestão democrática e participação popular*. IN: BASTOS, João B. *Gestão democrática* (org.). 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2002.

SOUZA, Ângelo de. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. São Paulo: PUC, 2006. Tese (doutorado em educação: história, política, sociedade), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

_____ Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009.

VIEIRA, Sofia L. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. *Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*, v. 23, n. 1, p. 53-69, 2007.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 Ago. 2016.

_____ Lei 9394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 12 Ago. 2016.

_____ Lei nº 13.005/14 – *Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 12 Ago. 2016.

_____ Portal do Governo Brasileiro. MEC. PNE em movimento. 2014. Disponível em: pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao. Acesso em: 14 Set. 2016.

_____ O Plano Municipal de Educação – caderno de orientações. MEC/SASE. 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 04 Jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 10.576/95. *Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências*. Disponível em: http://www.educacao.rs.gov.br/dados/lei_10.576_compilado.pdf. Acesso em: 12 Ago. 2016.

_____ Lei nº 14.705/15. *Institui o Plano Estadual de Educação – PEE*. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RS&tipoinfo=1. Acesso em: 12 Ago. 2016.

CIP – Catalogação na Publicação

- L372g Lauer, Munir José
A gestão democrática nos planos municipais de educação no Rio Grande do Sul : evidências, interpretações e contradições / Munir José Lauer. – 2017.
142 f.; 30 cm.
- Orientação: Prof^a. Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2017.
1. Plano Municipal de Educação. 2. Educação básica. 3. Educação – Municípios. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora. II. Título.

CDU 37

Catalogação: Bibliotecária Marciéli de Oliveira - CRB 10/2113