



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JACÓ VILHENA DE CASTRO

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SANTANA/AP (2014-2024)**

MACAPÁ  
2025

JACÓ VILHENA DE CASTRO

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SANTANA/AP (2014-2024)**

Texto de dissertação apresentado ao Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), como requisito obrigatório para qualificação, sob orientação da professora Dra. Margareth da Silva Guerra.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais.

MACAPÁ  
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP  
Elaborado por Cristina Fernandes – CRB-2 / 1569

---

C355p Castro, Jacó Vilhena de.  
Plano municipal de educação: o caso do município de Santana / AP (2014-2024). / Jacó Vilhena de Castro. - Macapá, 2025.  
1 recurso eletrônico. 124 folhas.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Macapá, 2025.  
Orientadora: Margareth da Silva Guerra.  
Coorientador: .

Modo de acesso: World Wide Web.  
Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

1. Plano Municipal de educação. 2. Concepção de gestão. 3. Gestão gerencial. 4. Gestão democrática. 5. Monitoramento e avaliação. I. Guerra, Margareth da Silva, orientadora. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 371.207

---

CASTRO, Jacó Vilhena de. **Plano municipal de educação: o caso do município de Santana / AP (2014-2024)**. Orientadora: Margareth da Silva Guerra. 2025. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Educação. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2025.

JACÓ VILHENA DE CASTRO

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SANTANA/AP (2014-2024)**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Margareth Guerra dos Santos**  
**Presidente da banca-PPGED/UNIFAP**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Antônia Costa Andrade**  
**Membro Interno PPGED/UNIFAP**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ney Cristina Monteiro de Oliveira**  
**Membro Externo**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ilma de Andrade Barleta**  
**Membro Interno Suplente**

---

**Profa. Dr<sup>ª</sup>. Maria Lúcia Teixeira Borges**  
**Membro Externo Suplente**

Dedico esta Dissertação a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para que eu pudesse concluir este estudo com muito êxito e, em especial, à minha mãe e ao meu pai que sempre me incentivaram e acreditaram que eu sou capaz. Também dedico à minha primeira professora, Raimunda Carvalho de Jesus.

## AGRADECIMENTOS

Pelo dom da vida e pela graça de existir. Pela saúde física, espiritual e mental que me permitiram conquistar mais essa vitória. Pela sabedoria e inteligência de conduzir meus conhecimentos e aprendizados e por tudo mais que não consigo aqui listar, faço a DEUS a primazia do meu agradecimento.

A Izaias Correa de Castro e Carmelina Furtado Vilhena, meus pais que, apesar de serem “analfabetos”, sempre acreditaram que através da educação eu poderia ter uma vida melhor, e eu a tenho. Sempre acreditaram na minha capacidade e nunca me deixaram fora da escola mesmo com tanta dificuldade. A eles minha eterna gratidão e em nome deles agradeço a todos da minha família que sempre me apoiaram e me incentivaram nesse projeto de vida.

Há 14 anos você sempre esteve comigo em todos os momentos da minha vida e nesse projeto não foi diferente. Sem seu apoio e compreensão eu não teria conseguido, mas você foi e é minha fiel companheira. Por tudo isso e muito mais é que devo a você toda minha gratidão. Muito obrigado JECIANE FONSECA DE SOUSA, minha querida esposa.

É com o mesmo sentimento que digo muito obrigado às professoras e amigas Katia Fonseca e Dilene Katia, pois vocês sabem o quanto são responsáveis por eu ter chegado até aqui. Obrigado por acreditarem no meu potencial.

Minha gratidão se estende aos meus professores e professoras do curso, por todo o ensinamento que me dispensaram.

Em nome dos meus parceiros Emerson Ramos e Charles Simeão e, não com menos sentimento, agradeço aos meus colegas de turma pela parceria e incentivo, amizade e alegrias que se consegue construir, e pelo apoio que sempre tive de todos.

De perto ou de longe ela nunca me abandonou, sempre buscando extrair de mim o melhor e me indicando o melhor caminho para construir um trabalho científico de qualidade. A você, **Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra**, minha competente orientadora, o meu muito obrigado por tudo o que me ensinastes sempre com alegria e um lindo sorriso.

Por fim, mas não com menos gratidão, agradeço ao meu amigo Roger por estar comigo desde a inscrição do curso até ao final, ajudando-me a superar minhas dificuldades com os instrumentos tecnológicos.

Os oprimidos, contudo, acomodados e adaptados, “imersos” na própria engrenagem da estrutura dominadora, temem a Liberdade, enquanto não se sentem capazes de correr o risco de assumi-la. E a temem, também, na medida em que lutar por ela significa uma ameaça, não só aos que a usam para oprimir, como seus “proprietários” exclusivos, mais aos companheiros oprimidos que se assustam com maiores repressões (FREIRE, 2005).

## RESUMO

Este estudo versa sobre a concepção de gestão que orienta o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Santana/AP, tendo como recorte temporal 2014-2024, e tem o objetivo de analisar a perspectiva de gestão que orienta o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Santana/AP. O estudo se constitui em uma pesquisa bibliográfica, de análise documental, com a abordagem de cunho qualitativo sustentada pelo aporte teórico-metodológico do Materialismo Histórico-Dialético desenvolvido por Karl Marx. Na análise dos documentos relativos à construção dos PME do municípios-campo, a partir dos achados teóricos de diversos autores, o estudo mostra que o modelo de gestão gerencial, ao se apropriar dos instrumentos da gestão democrática, distorce seu significado e coloca em risco a construção da democracia no sentido de impedir a construção de um projeto educativo democrático e uma sociedade pautada nos princípios basilares da democracia. De acordo com os documentos analisados, conclui-se que o PME do município de Santana dialoga mais intimamente com a perspectiva do modelo de Gestão Democrática, pois muitos elementos e princípios desse modelo de gestão são aplicados no processo de construção do Plano e estão contidos nos instrumentos normativos que o fundamentam. O estudo também aponta para a necessidade de os gestores públicos planejarem e efetivarem políticas públicas educacionais comprometidas com os princípios da gestão democrática participativa e que considerem as legítimas demandas da sociedade.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Educação; Concepção de Gestão; Gestão Gerencial; Gestão Democrática; Monitoramento e Avaliação.

## ABSTRACT

This study intends to analyze the management concept that guides the process of preparing the Municipal Education Plan for the Municipalities of Santana and Mazagão/AP, with a time frame of 2014-2024. It analyzes the management concept present in the construction of SMEs, from the perspective of the counter-reform of the State and education from the 90s onwards, when a process of change in the administrative structure began, under the supervision of multilateral capital organizations which, as far as with respect to education, it proposes managerial changes in both the organization and management inspired and based on private sector management practices. Based on the theoretical findings of several authors, the study shows, in a preliminary way, that the managerial management model, by appropriating democratic management instruments, distorts their meaning and puts the construction of democracy at risk in the sense of preventing the possibility of building a democratic educational project and a society based on participatory democratic principles considering that democratic management is a management model that promotes legitimate and effective social participation, autonomy and decentralization based on the basic principles of democracy. From this perspective, this study constitutes documentary analysis research under a qualitative approach supported by the theoretical-methodological contribution of Historical-Dialectical Materialism that allows an analysis of the conception of managerial management to the detriment of the democratic management model, considering the categories decentralization, autonomy and participation. To this end, the research is documentary in which documents that constitute the construction of SMEs in rural municipalities are analyzed, from the perspective of discourse analysis. The study already points to the need for public managers to plan and implement public educational policies committed to the principles of participatory democratic management and that consider the legitimate demands of society.

**Keywords:** Municipal Education Plan; Management Conception; Management; Democratic management; Monitoring and Evaluation.

## LISTA DE SIGLAS

PNE – Plano Nacional de Educação

PME – Plano Municipal de Educação

MEC – Ministério da Educação e Cultura

CF – Constituição Federal

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

PEE – Plano Estadual de Educação

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

PAR – Plano de Ações Articuladas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

VAA – Valor Aluno Ano

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

EC – Estado do Conhecimento

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

MHD – Método Histórico-dialético

AC – Análise de Conteúdo

PPE – Projeto Principal de Educação

EPT – Educação Para Todos

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

ICOME – Indústria de Comércio e Mineração

ALCMS - Área de Livre Comércio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Bibliografia anotada .....	23
<b>Quadro 2:</b> Bibliografia Sistematizada.....	28
Quadro 3: Documentos Secundários .....	38
<b>Quadro 4:</b> Documentos de fontes primárias – Município de Santana/AP .....	38

## SUMÁRIO

<b>1 TRAJETÓRIA DA PESQUISA .....</b>	<b>12</b>
1.1 OBJETO, PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	12
1.2 PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS.....	16
<b>2 TRILHA METODOLÓGICA: O ESTADO DO CONHECIMENTO .....</b>	<b>21</b>
2.1 BIBLIOGRAFIA ANOTADA.....	23
2.2 BIBLIOGRAFIA SISTEMATIZADA.....	28
2.3 ANÁLISE CONTEXTUAL DAS OBRAS PESQUISADAS.....	31
2.4 BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA .....	34
2.4.1 Do método e abordagem.....	34
2.4.2 Da técnica da pesquisa: análise e interpretação dos dados .....	36
2.4.3 Do corpus de análise .....	37
<b>3 DIÁLOGO COM A HISTÓRIA DA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>40</b>
3.1 UM OLHAR RETROSPECTIVO .....	40
3.2 O GERENCIALISMO COMO UM NOVO MODELO PARA A GESTÃO PÚBLICA .....	41
3.3 A INFLUÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA ESCOLAR .....	44
3.4 A RESSIGNIFICAÇÃO DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO EDUCACIONAL.....	47
3.5 A EDUCAÇÃO E UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO .....	50
3.5.1 Autonomia e participação na logicidade da gestão gerencial.....	51
3.5.2 O discurso da descentralização e o Modelo de Gestão gerencial .....	53
3.5.3 Outras preocupações significativas com a caracterização da concepção de gestão gerencial.....	55
3.5.3 A concepção de gestão democrática no contexto da gestão educacional: reflexões teóricas.....	57
3.5.4 O desafio da mudança e os novos paradigmas na Gestão educacional .....	59
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: DISCUSSÃO NECESSÁRIA</b>	<b>64</b>
4.1 COMPREENDENDO CONCEPÇÕES DE ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA.....	64
4.1.1 Concepções de Estado.....	64
4.1.2 Política: um só sentido?.....	67
4.1.3 Políticas públicas e sua constituição .....	69
4.1.4 Reflexões sobre conceito(s) de políticas públicas educacionais.....	72
4.1.5 Política Educacional e o processo de descentralização .....	74
4.1.6 Relação entre Estado e políticas públicas .....	77
4.2 PLANEJAMENTO: CONCEPÇÕES E COMPLEXIDADES .....	78
4.2.1 Planejamento educacional.....	81
4.3 O PME — INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO .....	83
4.3.1 Entendendo o Plano Municipal de Educação como Instrumento Participativo de gestão .....	86
4.3.2 Plano de Educação como norteador do planejamento educacional participativo.....	87
<b>5 ANALISANDO DADOS E DISCUTINDO RESULTADOS .....</b>	<b>91</b>

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTANA-AP: DESVELANDO ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO .....	91
5.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO .....	93
5.3 CRIAÇÃO E POLÍTICA .....	93
5.4 ASPECTOS GERAIS .....	94
5.5 INSTRUMENTOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM A CONSTITUIÇÃO DO PME (2014-2024/SANTANA-AP).....	95
<b>5.5.1 Constituição Federal de 1988</b> .....	95
<b>5.5.2 PME e a LDB n. 9.394/96</b> .....	98
<b>5.5.2 PME e o PNE Lei nº 13.005/2014</b> .....	101
<b>5.5.3 PME de Santana: uma análise necessária</b> .....	102
<b>5.5.3 Analisando a Lei do PME de Santana/AP</b> .....	105
<b>5.5.4 A Meta 19 do PME de Santana/Ap</b> .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>114</b>

# 1 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

## 1.1 OBJETO, PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

O Plano Municipal de Educação (PME) tem a pretensão de direcionar a política educacional nacional, visando a beneficiar a sociedade a partir do município, e deve ser elaborado pelos gestores e profissionais da área da educação em conjunto com a comunidade. A proposta deve ser debatida, questionada e calcada num diagnóstico real, abrangendo aspectos da realidade nacional, estadual e municipal, principalmente com uma linha de ação voltada à ação dos gestores municipais em prol da Educação, apontando mecanismos para corrigir possíveis distorções, responder demandas e, principalmente, enfrentar desafios e efetivar melhorias na área educacional.

Ao contextualizar o PME, nosso objeto de estudo, é necessário relatar um pouco da história do surgimento do Plano Nacional de Educação no Brasil, o qual se tornou instrumento referencial e basilar para a construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

O debate sobre o plano nacional de educação começou na Era Vargas, período marcado pelo nacionalismo, pela forte identidade nacional que Getúlio Vargas queria dar ao Brasil. E, de acordo com o governo Vargas, a via principal para preparar a sociedade para ser uma grande nação era a educação, e acreditava-se que, através dela, todos os problemas do país (estruturais, financeiros, entre outros) se resolveriam.

Assim, em 1930, o presidente Getúlio Vargas criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, visando elaborar projetos de lei que culminassem com uma nação forte através da educação. Para tanto, nomeou Francisco Campos<sup>1</sup> como titular do recém-criado Ministério da Educação.

E em 1931 Francisco Campos promoveu uma reforma na educação nacional, conhecida como reforma “Francisco Campos”. Inicialmente, criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), e uma de suas principais atribuições, à época, já era a formatação do Plano Nacional de Educação. Ciente de estar diante de um país continental, Francisco Campos

---

<sup>1</sup> Francisco Luís da Silva Campos foi um advogado, professor, jurista e político brasileiro, responsável, entre outras obras, pela redação da Constituição brasileira de 1937 e do AI-1 do golpe de 1964. Com a Revolução de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas, assumiu o Ministério da Educação e Saúde, entre 1930 e 1932, período em que adotou medidas reformistas, como a organização dos estatutos das Universidades brasileiras; a reforma do ensino secundário; a reintrodução, em caráter facultativo, do ensino religioso nas escolas etc.

imediatamente constatou a necessidade de começar um amplo diálogo com alguns setores para gerar um conjunto de metas para todo o território nacional.

Proponho que o conselho nacional de educação, tendo presente os objetivos patrióticos de sua instituição e fazendo uso das atribuições fundamentais, que lhe confere o decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1.931, designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período, que nele será fixado (Cury, 2011, p. 789).

A história mostra que, no decorrer dessa discussão sobre a formatação do primeiro Plano Nacional de Educação, a Constituição Brasileira foi modificada em 1934 e fazia referência direta ao PNE em seu artigo 150, ao dizer que competia a União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. E em seu artigo 152, a Constituição designava o Conselho Nacional de Educação para elaborar o Plano Nacional de Educação, ou seja, após as reuniões e os debates de ideias no CNE surgiria o PNE pronto para ser implementado.

Com essa definição constitucional, a construção legal do PNE foi se tornando cada vez mais robusta, porém, sua aplicabilidade ainda não era discutida efetivamente de forma democrática e participativa. Todas as considerações eram teóricas, sem, efetivamente, pensar em sua aplicação prática, como se a escrita legal sanasse todos os problemas e as demandas da educação brasileira. Nesse sentido, Shiroma (2007, p. 17) destaca: “parecia ao governo que, uma vez equacionados no âmbito da legislação, os problemas educacionais encontrariam solução real, como decorrência natural da lei bem formulada”.

Conforme esse contexto histórico, o primeiro Plano Nacional de Educação aprovado sob a égide da Constituição Federal de 1988 foi o PNE 2001-2011, com vigência de dez anos, aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Ressalta-se que somente após a aprovação da denominada “nova” LDBEN (Lei nº 9.394/96), a sociedade começou a participar da elaboração dos PNE, através das Conferências de Educação nacionais, estaduais e municipais. Graças à força da Constituição de 1988, e da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, os últimos Planos Nacionais de Educação e, conseqüentemente, os planos estaduais e municipais ganharam características mais democráticas e participativas da sociedade brasileira.

A partir do exposto, nesta primeira sessão tem-se o objetivo de contextualizar/problematizar o tema de pesquisa, o objeto de estudo, a problemática e justificativa, expondo os objetivos geral e específicos. A revisão da literatura e a base teórica e metodológica também estão presentes nesta sessão. Além disso, discorreu-se sobre nossa

escolha e interesse pelo tema mencionado, sobre a relevância da pesquisa e suas contribuições para as políticas educacionais no âmbito do município. Portanto, o tema desta pesquisa são os Planos Municipais de Educação, tendo como objeto de pesquisa: Perspectiva de gestão subjacente na elaboração do Plano Municipal de Educação de Santana/AP<sup>2</sup> (2014-2024).

O interesse por pesquisar Planos Municipais de Educação ocorreu a partir da trajetória profissional de 25 anos na educação básica e 17 anos na educação superior, desde 1998. Nesse período me constituí um profissional acumulador de conhecimentos tanto acadêmicos quanto empíricos em cada vivência de formação profissional e de luta em movimentos sociais pró-educação. A imersão no tema ocorreu com maior interesse a partir de 2014. Naquele período, comecei a participar, de maneira mais efetiva, dos debates sobre Planos Municipais de Educação promovidos por Secretarias Municipais de Educação, Sindicato dos Servidores em Educação do Amapá e de conferências nacionais, estaduais e municipais de educação.

Na condição de servidor público efetivo do quadro de pessoal do município de Porto Grande/AP, durante os 25 anos de atuação na educação tive a oportunidade de ocupar vários espaços na gestão da educação: professor do Ensino Fundamental, gestor de escolas de Ensino Fundamental e Médio, coordenador pedagógico, orientador educacional, secretário municipal de educação e presidente do Conselho Municipal de Educação, e, este último, foi o que mais me aproximou do tema em estudo. Isto porque uma das prerrogativas legais do CME é acompanhar o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação.

A escolha do tema aconteceu durante participação no Grupo de Trabalho da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), por ocasião do XXX Encontro Nacional de Presidentes de Conselhos Municipais de Educação - CME, realizado no município de Sinop, no estado do Mato Grosso, em 2021. Nesse evento, discutia-se a importância da elaboração, do monitoramento e da avaliação dos Planos de Educação para a garantia de uma educação pública de qualidade e socialmente referenciada pela participação democrática. Essa discussão e o fato de o Ministério da Educação - MEC, por força da Constituição Federal de 1988 – CF/88, articular o Plano Nacional de Educação - PNE com os Planos Estaduais de Educação - PEE e estes aos Planos Municipais de Educação - PME, motivaram minha escolha, levando em consideração o princípio constitucional do Regime de Colaboração entre os entes federados.

Nesse contexto, sabe-se que o Plano Municipal de Educação precisa estar alinhado tanto ao Plano Nacional de Educação quanto ao Plano Estadual de Educação para que haja

---

<sup>2</sup> Lei Complementar Estadual nº 21, de 26 de fevereiro de 2003 e compreendem os municípios de Macapá, capital do estado, de Santana e de Mazagão. Este último foi incluído em 2016.

condições de desenvolver um trabalho ágil, organizado e eficiente, ao se considerar que o PNE determina que todos os municípios devem elaborar adequar seus planos até um ano após a publicação do PNE.

Compreende-se, então, que o PME é um Plano do Município, territorial, e não apenas integrante da Rede ou do Sistema Municipal de Ensino. Afinal, o PME é parte do Sistema Municipal de Ensino e um instrumento de planejamento da gestão. Portanto, por dever legal, deve contemplar todas as necessidades educacionais dos cidadãos para que o ente público municipal, em regime de colaboração com os demais entes federados, garanta à população o direito ao acesso e permanência à educação pública gratuita, laica, de qualidade e inclusiva (Dourado, 2016).

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de o PME se articular com os vários instrumentos de planejamento da gestão: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Plano de Ações Articuladas - PAR, indispensáveis para a efetiva execução do plano, pelo cumprimento de suas metas e estratégias.

É de fundamental importância que o município organize a política de gestão de Elaboração, Execução, Avaliação e Monitoramento do Plano, pois o PME teve duração de 10 anos, atravessando três gestões municipais diferentes. Isso representa mandatos de diferentes prefeitos e, portanto, é indispensável saber o que se tem alcançado dentro das estratégias e metas e o que ainda precisa ser alcançado.

Nessa perspectiva, o processo de construção, monitoramento e avaliação do PME não deve ser tarefa exclusiva dos gestores e equipes nomeadas por eles, mas também deve contemplar a participação efetiva e democrática da sociedade, pois,

[...] a mobilização e a participação da sociedade no acompanhamento do processo de monitoramento e avaliação dos planos são condições indispensáveis para garantir transparência e acesso a todas as informações, bem como para contribuir para o efetivo cumprimento das metas e estratégias (Dourado, 2016, p. 10).

Por ser um processo complexo, compreende-se que a gestão na elaboração, monitoramento e avaliação de um Plano Municipal de Educação não é tarefa fácil, pois é algo recente nos órgãos governamentais, o que impõe aos gestores públicos a responsabilidade e o desafio de estabelecerem parâmetros técnicos e políticos, além de mecanismos eficazes para efetivar esse processo, sempre considerando a participação democrática da sociedade organizada em todas as etapas desse processo.

## 1.2 PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

O Plano Municipal de Educação tem seus fundamentos legais na Constituição Federal de 1988, em especial na Lei 13.005/2014 que criou o Plano Nacional de Educação. O Artigo 7º determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014). É responsabilidade dos governantes da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município, em regime de colaboração, implementar ações nas políticas públicas para alcançar as metas e consolidar a prática das estratégias contidas no Plano. Já está consagrado que as devidas ações perpassam a instituição do PME que, por sua vez, deve estar em sintonia com o Plano Estadual de Educação e o Plano Nacional de Educação.

Nesse contexto, a Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014) não elide a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. Especificamente, o § 3º desta lei determina que os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos demais planos, a saber, Planos Estaduais e Planos Municipais.

Para Dourado (2016), a construção do PME expressa uma estratégia da gestão municipal para obter as metas nacionais e, ao mesmo tempo, os anseios locais/territoriais referentes ao campo educacional. Entende-se, então, que a gestão da elaboração, do monitoramento e da avaliação do PME deve balizar-se nos princípios da gestão democrática participativa, porque se torna um instrumento indispensável para a implantação de políticas públicas educacionais no território do município.

Com base no exposto, a questão central da presente pesquisa é: Qual a perspectiva de gestão subjacente à elaboração do Plano Municipal de Educação, de Santana/AP<sup>3</sup> (2014-2024)?

No intento de encontrar uma resposta ao questionamento central deste estudo, na Seção 2 faz-se uma abordagem teórica sobre as concepções de gestão segundo os fundamentos da gestão gerencial e gestão democrática aplicadas ao contexto da educação.

Destarte, este estudo se justifica por vários fatores, a começar pelo atual cenário em que vive a educação brasileira (período do governo de Jair Bolsonaro 2019-2022). Trata-se da

---

<sup>3</sup> Lei Complementar Estadual nº 21, de 26 de fevereiro de 2003 e compreendem os municípios de Macapá, capital do estado, de Santana e de Mazagão. Este último foi incluído em 2016.

falta de uma política nacional de coordenação e apoio técnico aos Estados e Municípios; cortes no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; o contingenciamento de recursos das Universidades Públicas e Institutos Federais; não correção do Valor Aluno Ano – VAA; não atualização financeira do Fundo Nacional da Educação Básica - FUNDEB, dentre outros.

Diante deste quadro urge que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios implementem políticas públicas de resultado para educação, portanto, é tarefa imperiosa, nesse momento, pautar o Plano Municipal de Educação como objeto de pesquisa, pois houve grande expectativa da sociedade brasileira em relação à melhoria na qualidade da educação pública, mediante a aprovação do Plano Nacional de Educação, no ano de 2014, e, conseqüentemente, a construção e aprovação dos Planos Municipais de Educação.

A Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) refere-se à responsabilidade, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de elaborar seus planos de educação, ou adequar os já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano, contado a partir da publicação desta Lei. Essa mesma Lei prevê o monitoramento e a avaliação do PNE, e também do PEE e do PME, a fim de estabelecer a efetivação daquilo que está posto nos Planos, visando ao alcance das metas estabelecidas até o final da vigência de cada um.

Por outro lado, o Plano Municipal de Educação, concebido como política pública, é uma ferramenta de planejamento que visa a apoiar e fortalecer o desenvolvimento da educação local ao estabelecer diretrizes e objetivos do sistema educacional municipal através de metas e estratégias definidas sob a ótica da gestão democrática<sup>4</sup>. Nesse contexto, é importante compreender que qualquer política pública perpassa um ciclo sequencial que, pela lógica, afirma Dourado (2016), pode ser compreendido desde a sua concepção, planejamento, execução, monitoramento e avaliação<sup>5</sup>, portanto, com as políticas de educação não poderia ser diferente.

O PNE, PEE e PME, na vigência de 10 anos, de acordo com Dourado (2016), são considerados políticas de planejamento no longo prazo e, por isso, sua implementação é complexa. Nessa etapa de execução, o monitoramento mantém contínua observação do processo, tornando públicas todas as informações e os dados relativos ao seu progresso, ou não, e se as metas definidas foram atingidas. Já a avaliação é compreendida como um

---

<sup>4</sup> Concepção de gestão estudada na seção II dessa dissertação.

<sup>5</sup> O processo de monitoramento e avaliação do PME não será aprofundado nesse estudo, pois não se constitui objeto central da pesquisa, entretanto, em algum momento trará contribuições importantes para a compreensão do objeto central.

instrumento periódico para dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, levando em conta as ações em execução e as que não tenham sido realizadas.

A avaliação, nessa fase, serve para determinar até que ponto os objetivos do Plano estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões futuras. Na confluência dessa ação compartilhada de discussão e análise do PME, se faz necessária a discussão sobre qual perspectiva de gestão orienta a construção desse plano. Essa é uma das questões que firma a relevância do tema que se propõe para a pesquisa em tela.

Ainda assim, argumenta-se que, a partir do reconhecimento, pelo Ministério da Educação e Cultura, da importância da elaboração, execução, avaliação e monitoramento do PME, foram elaboradas diretrizes, apresentadas no Caderno de Orientações, para monitorar e avaliar os Planos Municipais de Educação, assim expressos:

[...] o monitoramento contínuo e avaliação periódica deve significar uma oportunidade de melhorar a qualidade técnica do diagnóstico, de ampliar a participação social e de qualificar ano a ano a execução. Deve ser entendido como exercício contínuo de aproximação da gestão ao desejo da sociedade, em um trabalho coletivo e democrático em que o estudante é o grande beneficiado (Brasil, 2016, p. 4).

Daí a necessidade de compreender sob qual perspectiva de gestão o plano foi construído, monitorá-lo e avaliá-lo com muito cuidado, com seriedade e responsabilidade. Isto porque, desse processo podem advir recomendações propositivas para qualquer alteração na Lei que institui o Plano e produzir indicadores de melhoria que subsidiarão os gestores municipais, unidades de ensino, equipes técnicas da Prefeitura e Secretarias de Educação, parlamentares e a sociedade civil organizada no debate democrático e cristalino da educação, no território do município. O estudo do presente objeto se consolida por sua relevância para a educação, para a ciência, para a sociedade e para o próprio pesquisador.

No que tange à educação, este estudo poderá provocar discussões sobre a necessidade de se construir e efetivar um PME de modo democrático, participativo e transparente, concebendo-o como uma importante ferramenta de planejamento que poderá contribuir para a construção de uma educação pública de qualidade. Além disso, pode dar aporte para a melhoria permanente do processo de monitoramento e avaliação do PME, e subsidiar o cumprimento das metas através das estratégias contidas no Plano.

Quanto à Ciência, espera-se que, a partir de seus resultados, este estudo possa suscitar novos objetos de estudo a respeito do tema. Que traga significativas contribuições para as discussões, e lance um novo olhar sobre a educação pública de qualidade, principalmente no

âmbito do território municipal, que é onde prevalece, prioritariamente, a oferta da Educação Básica em todas as suas modalidades.

No âmbito social, espera-se que este estudo produza reflexões sobre novas perspectivas de participação democrática nos debates voltados à educação nacional proveniente das necessidades e interesses regionais e locais, garantindo o direito de participação efetiva dos diversos atores sociais no processo de planejamento, construção, monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

Na minha condição de pesquisador, o estudo é valioso, pois certamente contribuirá para que meus conhecimentos profissionais sejam aprofundados nas discussões que serão realizadas, gerando reflexões mais densas e coerentes sobre a elaboração de políticas públicas educacionais no âmbito dos municípios do estado do Amapá. Isto porque mantenho relações diretas com os municípios por força do espaço/função que, no momento ocupo: Coordenador Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-Seccional-AP – UNCME/AP. Uma de minhas atribuições nessa instituição é orientar os Conselhos Municipais de Educação sobre sua atuação no processo de acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais do município, passando, necessariamente, pelo processo de acompanhamento de elaboração, monitoramento e avaliação do PME.

Ao se considerar a grande relevância que o tema abrange, é de extrema importância que se discuta, analise e se reflita sobre a perspectiva de gestão que orienta o processo de construção dos PME, analisando-se se essas perspectivas, aplicadas na prática, realmente garantam a efetiva participação de todos, configurados como protagonistas, envolvidos e contemplados nesse processo.

Com base nas muitas contribuições que o estudo do objeto dessa pesquisa possa trazer para a discussão e reflexão sobre o Plano Municipal de Educação, definiu-se como foco principal da pesquisa, a análise da Perspectiva de gestão que orienta o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação do município de Santana que compõe a região metropolitana do estado do Amapá, optando-se por estabelecer os seguintes objetivos:

## **Geral**

- Analisar a perspectiva de gestão que orienta o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Santana/AP.

Esse objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos:

## **Específicos**

- Analisar como se configurou o processo de construção do Plano Municipal de Educação do município de Santana/AP.
- Identificar em que perspectiva de gestão o executivo municipal de Santana se pauta para construir o PME.
- Identificar nos instrumentos normativos criados para a elaboração do PME as demarcações conceituais das perspectivas de gestão que demarcam os princípios de gestão adotados na construção do Plano.

## 2 TRILHA METODOLÓGICA: O ESTADO DO CONHECIMENTO

Em relação ao procedimento técnico da revisão da literatura sobre o tema ressalta-se que o caminhar do processo é subsidiado pelo estado do conhecimento, que é um movimento importante de reflexão sobre o que foi vivenciado na prática da disciplina Teoria e Prática do Estado do Conhecimento, ministrada pela Profa. Dra. Margareth Guerra, no primeiro semestre do Curso de Mestrado em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), na Linha de Pesquisa, Políticas Educacionais. Considera-se que o processo de construção do estado do conhecimento configura-se importante etapa de todo o processo de uma pesquisa científica.

A constituição do estado do conhecimento afirmam Morosini e Fernandes (2014), é a associação de processos de identificação, registro e categorização, os quais que produzem reflexões derivadas da síntese de produção científica de determinada área, em certo período, o que inclui periódicos, teses, dissertações, obras e documentos sobre uma temática específica. Assim, é possível analisar os fundamentos teóricos da pesquisa e seus significados no contexto do campo do qual a pesquisa faz parte, nesse caso, o das Políticas Públicas em Educação.

Optou-se por desenvolver a busca pelo estado do conhecimento porque este proporciona ao pesquisador matéria-prima própria. Portanto, na produção textual é necessário dar clareza, consistência e coerência à escrita para que o estado do conhecimento seja compreendido pelos leitores. Assim, ele será compreendido como uma matéria formativa e instrumental que favoreça tanto a leitura da realidade do que está sendo discutido na comunidade acadêmica quanto ao emprego dos procedimentos teóricos e metodológicos no desenvolvimento do percurso investigativo e da produção de uma pesquisa de qualidade.

O estado do conhecimento instrumentaliza a metodologia da pesquisa e provoca profundas reflexões filosóficas acerca do objeto de estudo. Por sua vez, o trabalho científico requer cuidados específicos ao ser desenvolvido, e exige boa instrumentalização do processo metodológico a ser aplicado ao planejar e desenvolver a pesquisa. É neste sentido que se percebe a importância de uma boa revisão da literatura para desenvolver a pesquisa e obter resultados de qualidade e o mais fiel possível da realidade.

A partir do exposto destaca-se o estado do conhecimento como uma forma inteligente de se pensar, organizar e desenvolver uma pesquisa. É uma ferramenta metodológica e inovadora, principalmente no campo da pesquisa educacional acadêmica. Para Morosini (2021, p. 23),

O Estado do Conhecimento se constitui numa importante fonte para a produção, não só por acompanhar todo o processo monográfico, mas, prioritariamente, por contribuir com a ruptura com os pré-conceitos que o pesquisador porta ao iniciar seu estudo (Morosini, 2021, p. 23).

Compreende-se que a sistematização, a organização, as consultas e as análises do que já foi produzido a respeito do objeto de pesquisa tornam-se imprescindíveis para o pesquisador fundamentar sua Tese ou Dissertação e produzir um trabalho, cientificamente, qualificado. O estado do conhecimento ajuda o pesquisador a instrumentalizar todas as fases do processo metodológico de seu estudo, auxiliando-o na análise crítica, filosófica, política e sociológica das produções científicas publicadas sobre o tema de estudo.

As fontes de busca para realizar a revisão da literatura do presente estudo provêm dos bancos de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD e do Google Acadêmico. Em ambos os casos, as consultas foram feitas usando os caracteres Planos Municipais de Educação *AND* construção *AND* monitoramento e avaliação.

Como primeiro critério de refinamento de busca, optou-se pelo recorte temporal de 2014 a 2024 por considerar que, após a redemocratização do Brasil, foi a partir desse momento que as discussões sobre os planos de educação ocorreram com maior intensidade, tanto pela classe política quanto pela categoria da educação e uma parcela da sociedade civil organizada.

Os Planos Municipais de Educação, no Brasil iniciaram sua trajetória em 2014, com os debates no âmbito de cada Município, sendo aprovados neste mesmo ano com vigência até 2024. Esses planos e suas respectivas metas foram elaborados pelas Secretarias de Educação e aprovados como Leis, em 2015, pelas respectivas Câmaras de Vereadores, tendo como base o Plano Nacional de Educação e o mesmo tempo de vigência: 10 anos.

Os demais critérios de refinamento de busca envolveram Dissertações em Língua Portuguesa; identificar apenas obras nacionais e, posteriormente, regionais que dialogassem sobre os Planos Municipais de Educação na perspectiva da democracia participativa.

Ao consultar o portal da BDTD, foram encontradas 20 Dissertações sobre Planos Municipais de Educação, mas ao considerar o recorte temporal de 2014 a 2024 obteve-se o total de sete. Considerando-se os caracteres monitoramento e avaliação restaram duas obras de interesse, pois ambas mantinham relação direta com o objeto de estudo desta pesquisa.

Os mesmos critérios usados na BDTD, já descritos anteriormente, foram utilizados na busca de obras no portal do Google Acadêmico. Neste portal, inicialmente, foram encontrados 326.000 resultados, sendo que na primeira busca restaram 166, e ao se utilizar os caracteres construção, monitoramento e avaliação, somente um estudo ligava-se

diretamente ao objeto desta pesquisa. Após a busca nos portais descritos realizou-se a leitura do resumo das obras encontradas e concluiu-se que apenas cinco delas apresentavam uma relação mais íntima com o objeto deste estudo.

A partir dos resultados dessas buscas, apresentam-se as etapas sequenciadas de análise das obras que Morosini (2021) classifica como Bibliografia Anotada, Bibliografia Sistematizada, Bibliografia Categorizada e Bibliografia Propositiva. Para compreender, de fato, essa etapa bibliográfica do estado do conhecimento, as bibliografias constam em quadros organizados pelo pesquisador, ancorado em Morosini (2021).

## 2.1 BIBLIOGRAFIA ANOTADA

A Bibliografia Anotada é entendida como a primeira parte desse processo do estado do conhecimento, em que os diversos tipos de documentos encontrados passam por um processo de leitura, extraídas algumas informações: ano de publicação, nome do autor, título da pesquisa e Resumo na íntegra. A Bibliografia Anotada exige, do pesquisador, uma leitura fluente do resumo das obras, que permitirá uma organização da referência bibliográfica completa das publicações encontradas, conforme quadro 1, a seguir:

**Quadro 1:** Bibliografia anotada

Nº	Ano	Tipo de Documento	Autor (a)	Título	Palavras-chave
01	2014	Dissertação de Mestrado	MARY ELLEN COSTA MORAES	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BENEVIDES-PA: PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	Planejamento Educacional. Avaliação. Política Educacional.
<b>RESUMO</b>					
<p>Esta investigação analisou o Plano Municipal de Educação (PME) de Benevides, na perspectiva do processo de monitoramento e avaliação, enquanto mecanismos indispensáveis à implementação e revisão do Plano. As principais contribuições teóricas para a análise advêm de estudiosos Saviani, Klaus Frey, Maria das Graças Rua, Marta Arretche, Jefferson Mainardes, Carlos Aurélio Faria, Tereza Cotta, Dalila Oliveira, entre outros, que forneceram reflexões acerca do Ciclo de Políticas Públicas, Planejamento no Brasil e Avaliação de Políticas Sociais. A escolha metodológica foi a pesquisa qualitativa, com aferição de dados e análise documental. Os resultados apontaram a ausência de mecanismos e estratégias de monitoramento e avaliação do PME, sendo apresentada proposição de indicadores para o monitoramento e avaliação das diretrizes/metras, visando ao fortalecimento da dinâmica de planejamento educacional do município. O estudo possibilitou compreender que é fundamental a adoção de postura comprometida com a perspectiva do monitoramento e avaliação, elementos de conexão indispensáveis para o planejamento público. Observa-se que a construção de</p>					

um instrumento avaliativo conduz ao fortalecimento da prática do planejamento, evidenciando o movimento de planificação e efetividade do plano.

Nº	Ano	Tipo de Documento	Autor (a)	Título	Palavras-chave
02	2019	Dissertação de Mestrado	JOSIANE CAROLINE DE SOUZA SALOMÃO CORRÊA	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO CONE SUL/MS (2015-2017)	Plano Municipal de Educação. Monitoramento. Avaliação.

#### RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado está inserida na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), e deriva da pesquisa em Rede denominada “Monitoramento dos Planos Municipais de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul”. O recorte em relação à pesquisa maior traduz o objeto de investigação, ou seja, “procedimentos e orientações referentes ao monitoramento e à avaliação dos Planos Municipais de Educação da Região Cone Sul do estado do Mato Grosso do Sul, composta pelos municípios de Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Mundo Novo e Naviraí”. Tem como objetivo geral “analisar os procedimentos e orientações legais do monitoramento e da avaliação em relação aos Planos Municipais de Educação da região Cone Sul do Estado de Mato Grosso do Sul (MS). Partiu do pressuposto contido na Lei nº 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação e estabelece novas obrigações aos entes públicos em relação ao acompanhamento das políticas educacionais, em especial sobre o monitoramento e avaliação dos planos decenais. Esse mesmo dever é mantido nos planos estaduais e municipais de educação, colocando como obrigação dos entes municipais, o monitoramento contínuo e avaliações periódicas de seus planos a serem realizadas pelos Conselhos Municipais de Educação, Fóruns, Secretarias de Educação e comissões instituídas pelos gestores locais, com a participação de representantes da sociedade civil. O recorte temporal foi o entretempo de 2015 a 2017, e compreendeu o intervalo entre a aprovação dos planos municipais de educação e a finalização do segundo Relatório de monitoramento. Esta investigação se realizou por meio de pesquisa documental, que analisou um *corpus* composto por normativos produzidos pelo governo federal como as legislações vigentes, orientações para o monitoramento dos planos emanadas do Conselho Nacional de Educação, Ministério de Educação e setores envolvidos no processo, e também o primeiro e segundo relatórios de monitoramento e avaliação já realizados e divulgados. Em âmbito local, foram analisados os Planos Municipais de Educação dos sete municípios investigados e toda a documentação produzida pelos responsáveis pelo monitoramento em cada um deles, em especial pelos encaminhamentos realizados durante as audiências públicas de divulgação dos resultados e do contato direto com os membros das comissões de monitoramento. Constatou-se que, no processo de monitoramento, a avaliação dos Planos Municipais de Educação, os procedimentos e orientações estavam pautadas nas instâncias federais que estabeleceram os indicadores, parâmetros e instrumentos para todo o processo, por meio da Comissão de Apoio Técnico e Orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Prevalece um forte protagonismo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e do Conselho Nacional de Secretários de Educação, dentre outros, cabendo aos sujeitos, em nível municipal, uma ação centrada no preenchimento de formulários a cargo de um

número reduzido de sujeitos e com pouca participação social.					
Nº	Ano	Tipo de Documento	Autor (a)	Título	Palavras-chave
03	2019	Dissertação de Mestrado	ROSÂNGELA DOS SANTOS	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA	Política Educacional. Planejamento Educacional. Plano Municipal de Educação. Participação Social. Zona da Mata.
<b>RESUMO</b>					
<p>O objetivo desta pesquisa foi analisar o delineamento da participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME's) da Mesorregião da Zona da Mata Mineira. O procedimento metodológico foi a pesquisa documental, e teve como sua principal fonte os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios da Zona da Mata mineira, divulgados na plataforma eletrônica PNE-MEC. O recorte temporal utilizado abrangeu o período de 2001 a 2019. Apenas 35 dos 142 municípios que formam a região enviaram o relatório no período selecionado. Os resultados de pesquisa evidenciam disparidade entre a participação da sociedade civil e gestores públicos, pois, dos 30 municípios que constituíram a comissão coordenadora, o poder público formou maioria em 22. Em virtude da falta de informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos nos documentos de nove municípios, e também nas audiências públicas (13), conferências (4) e consulta pública (1), não foi possível identificar se as articulações ensejadas nesses municípios eram participativas. Ainda foi constatado que a participação do CME e do FME não se desenvolveu em consonância com o que prevê a Meta 19 do PNE ou com o que recomenda o próprio MEC, por meio do <i>Caderno Orientador para o Monitoramento e Avaliação do PME</i>. Essas incongruências entre o que a Lei 13005/2014 estabelece e as ações dos gestores municipais indicam certa fragilização dos princípios democráticos defendidos no Plano Nacional de Educação.</p>					
Nº	Ano	Tipo de Documento	Autor (a)	Título	Palavras-chave
04	2021	Artigo	Meire Lúcia Andrade da Silva. Ítalo Bruno Paiva Gonçalves. Rosilene Lagares	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E AS DIRETRIZES OFICIAIS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)	Plano Municipal de Educação. Instrumentos Avaliativos. Indicadores Educacionais.
<b>RESUMO</b>					
<p>Neste artigo, a autora analisa os instrumentos de monitoramento, avaliação e implementação dos Planos Municipais de Educação emanados pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de uma perspectiva crítica e de análise bibliográfica e documental. Nesse processo, foi identificado que os instrumentos em si não são suficientes para garantir o acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias dos planos educacionais, sendo necessário para sua efetividade a participação e o envolvimento dos gestores das políticas educacionais, a sociedade civil organizada, as instituições e as equipes técnicas.</p>					

Nº	Ano	Tipo de Documento	Autor (a)	Título	Palavras Chaves
05	2020	Dossiê	Maria Alice de Miranda Aranda. Evely Solaine de Souza Rodrigues. Sílvia Cesar Nunes Militão.	Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil	Plano Decenal de Educação. Monitoramento. Avaliação. Produção do conhecimento.
<b>RESUMO</b>					
<p>O escopo principal desse Dossiê consiste em um balanço sobre a produção do conhecimento referente ao monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação — Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME) — no período de 2001 a 2017. Nesse levantamento, a autora não fez distinção entre as duas gerações de Planos, surgidas após o Brasil democrático de 1988 (PNE 2001-2010 PNE 2014-2024 e os respectivos planos subnacionais), pois julgou relevante alcançar maior abrangência na pesquisa, a fim de contribuir com a produção do conhecimento acerca da temática em tela. De abordagem quali-quantitativa, foi adotada a pesquisa exploratória e bibliográfica com a utilização das seguintes bases de dados: a) Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); b) Anais resultantes das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); e c) bases de dados da Biblioteca Científica Eletrônica On-line (<i>Scielo</i> Brasil). Os resultados mostram que ainda é escassa a produção do conhecimento nacional voltada aos planos decenais de educação, sobretudo se for considerado exclusivamente o monitoramento e a avaliação dos Planos. Portanto, esse foco de abordagem constitui-se em um campo aberto e fértil para novas pesquisas.</p>					

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2023.

Nesse primeiro momento, que compreende a Bibliografia Anotada, e considerando o rigor científico do estado do conhecimento, conforme a utilização dos descritores já mencionados, pôde-se identificar as produções publicadas nos portais de busca que estabelecem uma relação com o objeto em estudo.

Os resultados obtidos proporcionaram uma visão panorâmica sobre tudo o que se produziu entre 2014 e 2021, referente aos Planos Municipais de Educação, tanto no Brasil quanto no Amapá. No Amapá não foram encontrados estudos que contemplassem a construção, efetivação, monitoramento e avaliação dos PME na perspectiva de uma gestão democrática participativa. Contudo, em momento oportuno desta pesquisa far-se-á uma análise sobre as perspectivas de gestão que orientam o processo de construção dos PME, objeto de estudo deste estudo.

Dentre os estudos selecionados para fundamentar esta Dissertação sobre *Planos Municipais de Educação: perspectiva de gestão que orienta a construção do Plano Municipal de Educação do município de Santana*, localizado na região metropolitana do estado do Amapá, estão os seguintes:

- *O Plano Municipal de Educação de Benevides-PA: processo de monitoramento e avaliação*, é uma Dissertação de Mestrado apresentada por Mary Ellen Costa Moraes, ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

O estudo tem o propósito de analisar o Plano Municipal de Educação (PME) de Benevides, na perspectiva do processo de monitoramento e avaliação, enquanto mecanismo indispensável para a implementação e revisão do Plano. Nessa pesquisa, as principais contribuições teóricas para a análise do tema são: obras de Saviani, Klaus Frey, Maria das Graças Rua, Marta Arretche, Jefferson Mainardes, Carlos Aurélio Faria, Tereza Cotta e Dalila Oliveira.

- *Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)* é uma Dissertação de Mestrado da autora Josiane Caroline de Souza Salomão e tem o objetivo de “analisar os procedimentos e orientações legais do monitoramento e da avaliação em relação aos Planos Municipais de Educação da região Cone Sul do estado de Mato Grosso do Sul (MS)”.

O terceiro estudo selecionado é uma Dissertação de Mestrado apresentada por Rosângela dos Santos, ao Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná. A pesquisa teve o objetivo de analisar se delineia a participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME) da Mesorregião da Zona da Mata Mineira.

- *Monitoramento e Avaliação de Planos de Educação como Políticas Públicas Educacionais: perspectivas teóricas e as diretrizes oficiais do Ministério da Educação (MEC)* é o artigo desenvolvido por Meire Lúcia Andrade da Silva, Ítalo Bruno Paiva Gonçalves e Rosilene Lagares. Os autores analisaram os instrumentos de monitoramento, avaliação e implementação dos Planos Municipais de Educação emanados do Ministério da Educação (MEC), a partir de uma perspectiva crítica com base bibliográfica e documental.

O procedimento metodológico compreendeu pesquisa documental, e teve como sua principal fonte os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios da Zona da Mata mineira, divulgados na plataforma eletrônica PNE-MEC. O recorte temporal utilizado limitou-se ao período de 2001 a 2019.

- *Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil*, é uma obra de Maria Alice de Miranda, Aranda Evely Solaine de Souza, Sílvio Rodrigues e Cesar Nunes Militão que teve como escopo principal realizar um balanço sobre a produção do conhecimento referente ao monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, no período de 2001 a 2017, compreendidos como Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME).

O procedimento metodológico compreendeu pesquisa documental e teve como sua principal fonte os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios da Zona da Mata Mineira, divulgados na plataforma eletrônica PNE-MEC. O recorte temporal utilizado se restringiu ao período de 2001 a 2019.

Naquele momento, o objetivo da Bibliografia Anotada era o de reunir as publicações de interesse do objeto de estudo dentro do recorte temporal proposto e analisar os resumos dessas obras para saber se dialogavam com a temática da pesquisa, pois, se houvesse esse diálogo haveria condições de contribuírem para a sustentação teórica do objeto de estudo.

## 2.2 BIBLIOGRAFIA SISTEMATIZADA

A Bibliografia Sistemática é a relação das teses/dissertações ou artigos a partir dos seguintes itens: número do estudo, ano de defesa, autor, título, nível, objetivos, metodologia e resultados. Nessa etapa, se inicia a seleção mais direcionada e específica para a temática objeto da construção do conhecimento e outros indicadores, de acordo com o objeto de estudo do pesquisador.

Para compor a Bibliografia Sistemática realizou-se uma leitura flutuante dos estudos que compõem a Bibliografia Anotada. Para tanto, foi feita a leitura dos resumos das obras, verificando sua adequação ao objetivo do estado do conhecimento aqui posto. Após essa leitura foram identificados alguns estudos que não estavam alinhados ao objetivo proposto nesta pesquisa, os quais foram excluídos da Bibliografia Sistemática, conforme consta no Quadro 2.

**Quadro 2:** Bibliografia Sistemática

Nº	Ano	Tipo de documento	Autor	Título	Nível
01	2014	Dissertação/ Mestrado	MARY	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BENEVIDES-PA:	Mestrado

			ELLEN COSTA MORAES	PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	
<b>Objetivo</b>		Analisar o Plano Municipal de Educação (PME) de Benevides, na perspectiva do processo de monitoramento e avaliação enquanto mecanismos indispensáveis para sua implementação e revisão.			
<b>Metodologia</b>		Pesquisa qualitativa, com aferição de dados e análise documental.			
<b>Resultado</b>		Os resultados apontaram a ausência de mecanismos e estratégias de monitoramento e avaliação do PME, e apresenta a proposição de indicadores para o monitoramento e a avaliação das diretrizes/metodologias, visando ao fortalecimento da dinâmica de planejamento educacional do município.			
<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Nível</b>
02	2019	Dissertação/ Mestrado	JOSIANE CAROLINE DE SOUZA SALOMÃO CORRÊA	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO CONE SUL/MS (2015-2017)	Mestrado
<b>Objetivo</b>		Analisar os procedimentos e orientações legais do monitoramento e da avaliação em relação aos Planos Municipais de Educação da região Cone Sul do estado de Mato Grosso do Sul (MS).			
<b>Metodologia</b>		Pesquisa documental, que analisou um <i>corpus</i> composto por normativas produzidas pelo governo federal — as legislações vigentes, orientações para o monitoramento dos planos — emanadas pelo Conselho Nacional de Educação, Ministério de Educação e setores envolvidos no processo, além do primeiro e segundo relatórios de monitoramento e avaliação já realizados e divulgados			
<b>Resultado</b>		Constatou-se que no processo de monitoramento a avaliação dos Planos Municipais de Educação os procedimentos e orientações estão pautadas nas instâncias federais que estabeleceram os indicadores, parâmetros e instrumentos para todo o processo, por meio da Comissão de Apoio Técnico e Orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Prevalece um forte protagonismo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e do Conselho Nacional de Secretários de Educação, dentre outros, cabendo aos sujeitos em nível municipal, uma ação centrada no preenchimento de formulários a cargo de um número reduzido de sujeitos e com pouca participação social.			
<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Nível</b>
03	2020	Dissertação/ Mestrado	ROSÂNGELA DOS SANTOS	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA	Mestrado
<b>Objetivos</b>		Analisar como se delineiam a participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e a avaliação dos PME da Mesorregião da Zona da Mata Mineira			
<b>Metodologia</b>		Pesquisa documental, cuja fonte principal foram os relatórios de monitoramento e			

	avaliação dos municípios da Zona da Mata Mineira, divulgados na plataforma eletrônica PNE/MEC.				
<b>Resultado</b>	Os resultados da pesquisa evidenciam disparidade entre a participação da sociedade civil e gestores públicos, pois, dos 30 municípios que constituíram a comissão coordenadora, o poder público formou maioria em 22. Em virtude da falta de informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos nos documentos de nove municípios, e também nas audiências públicas (13), conferências (4) e consulta pública (1), não foi possível identificar se as articulações ensejadas nesses municípios se caracterizavam como participativas. Ainda foi constatado que a participação do CME e do FME não se desenvolveu em consonância com o que prevê a Meta 19 do PNE e ao que recomenda o próprio MEC, por meio do <i>Caderno Orientador para o Monitoramento e Avaliação do PME</i> .				
<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Nível</b>
04	2021	Artigo	MEIRE LÚCIA ANDRADE DA SILVA. ÍTALO BRUNO PAIVA GONÇALVES ROSILENE LAGARES	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E AS DIRETRIZES OFICIAIS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)	Mestrado
<b>Objetivo</b>	Analisar os instrumentos de monitoramento, avaliação e implementação dos Planos Municipais de Educação emanados pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de uma perspectiva crítica e de análise bibliográfica e documental.				
<b>Metodologia</b>	Análise bibliográfica e documental.				
<b>Resultado</b>	O estudo identificou que os instrumentos em si não são suficientes para garantir o acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias dos planos educacionais, sendo necessário, para sua efetividade, a participação e o envolvimento dos gestores das políticas educacionais, a sociedade civil organizada, as instituições e as equipes técnicas.				
<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Nível</b>
05	2017	Dossiê	MARIA ALICE DE MIRANDA. ARANDA EVALLY SOLAINE DE SOUZA. RODRIGUES SÍLVIO. CESAR NUNES MILITÃO.	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO: A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NO BRASIL	Mestrado
<b>Objetivo</b>	O escopo principal deste Dossiê consiste em realizar um balanço sobre a produção do				

	conhecimento referente ao monitoramento e à avaliação dos planos decenais de educação, no período de 2001 a 2017, aqui compreendidos como Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME).
<b>Metodologia</b>	De abordagem quali-quantitativa, este Dossiê valeu-se de pesquisa exploratória e bibliográfica e contemplou a utilização das seguintes bases de dados: a) Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); b) Anais resultantes das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); e c) bases de dados da Biblioteca Científica Eletrônica <i>On-line</i> (Scielo Brasil).
<b>Resultado</b>	Os resultados mostram que ainda é muito escassa a produção do conhecimento nacional voltada aos planos decenais de educação, sobretudo se for considerado o foco exclusivo no monitoramento e avaliação dos Planos. Portanto, tal foco de abordagem constitui-se em um campo aberto e fértil para novas pesquisas.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2022.

De acordo com o que propõe a Bibliografia Sistematizada, buscou-se dar ênfase à análise do objetivo, da metodologia e dos resultados dos trabalhos selecionados. Os dados que emergem das fontes consultadas permitem estruturar a análise das discussões sobre a temática “Planos Municipais de Educação” considerando-se o objeto de estudo *Perspectivas de gestão subjacente à elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Santana (2014-2024)*, mediante a análise do referencial teórico que, durante todo o corpo da pesquisa, fundamenta o *corpus* analisado.

### 2.3 ANÁLISE CONTEXTUAL DAS OBRAS PESQUISADAS

Considerando-se as contribuições que os estudos pesquisados, acima elencados, podem dar a esse estudo, todos foram analisados de maneira contextual, observando-se alguns pontos importantes para se compreender a “impressão” dos autores e autoras sobre o tema em questão: a metodologia, a questão teórica, o posicionamento epistemológico, concepção de educação e a compreensão sobre Planejamento Educacional – sendo este último o pano de fundo de nosso estudo, porque o PME é um instrumento de planejamento de políticas educacionais.

#### **a) Metodologia**

Destacam-se, aqui, as abordagens metodológicas aplicadas ao processo das pesquisas dos estudos selecionados, e foi possível detectar que em todos eles os autores se valem da abordagem qualitativa, assentada nas pesquisas bibliográficas e documentais. É importante

ressaltar, nesse tipo de abordagem, a presença da subjetividade do pesquisador, conforme afirma Mirian Goldenberg (2004, p. 14):

[...] é preciso encarar o fato de que, mesmo nas pesquisas quantitativas, a subjetividade do pesquisador está presente. Na escolha do tema, dos entrevistados, no roteiro de perguntas, na bibliografia consultada e na análise do material coletado, existe um autor, um sujeito que decide os passos a serem dados. Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mais com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc.

Em se tratando de dados prioritariamente qualitativos, por sua vez Minayo (2009) afirma que a objetivação não é viável porque é impossível descrever a realidade com exata fidedignidade. Desse modo, as pesquisas qualitativas aspiram à captação do fenômeno a partir do entorno social e da realidade perante as perspectivas e envolvimento das pessoas nesse meio. Isto porque a construção da pesquisa é produzida por meio das percepções dos sujeitos que dela participam. Essas percepções também podem ser expressas em documentos, ainda que de forma velada. Portanto, a abordagem qualitativa pode ser aplicada a pesquisas documentais sem qualquer prejuízo aos resultados.

#### **b) Questão teórica**

Na análise do quesito teórico das obras acima citadas, o foco teórico da pesquisa qualitativa demanda compreender e aprofundar o conhecimento sobre os fenômenos desde a percepção dos participantes ante um contexto natural e relacional da realidade que os rodeia, com base em suas experiências, opiniões e significados, de modo a exprimir suas subjetividades.

Destarte, a análise dos principais temas abordados nos estudos citados foi feita com o olhar voltado para quais temáticas/problemas educacionais foram privilegiados nesses estudos, referente aos Planos Municipais de Educação, considerando-se o processo de construção, a participação democrática, o monitoramento e a avaliação.

É importante destacar que as temáticas mais identificadas nos estudos listados para análise dizem respeito à relação Estado e Políticas Públicas; percurso histórico dos Planos Nacionais de Educação; Planejamento Educacional; Participação Democrática e Monitoramento e Avaliação. Assim, observou-se a preocupação dos autores desses estudos em edificar suas concepções acerca da realidade que encontraram na trajetória de suas investigações, além da relação que estabeleceram com o contexto histórico dos objetos estudados.

### **c) Posicionamento epistemológico**

A *epistémé* relativa ao domínio das políticas públicas de educação tem forte influência das Ciências Sociais, em particular da sociologia, da Filosofia e da Ciência Política (dentre outras). Isso porque não há uma epistemologia exclusiva dessa temática. Como explicita Faria (2003), esse campo é permeado de multidisciplinaridade. Em verdade, a expressão “políticas públicas” surge em contexto histórico e social, cujo papel do Estado, no que diz respeito à gestão da educação, consolida-se com o poder político da burguesia. Isso vale singularmente para o Brasil a partir da revolução burguesa de 1930 (Fernandes, 1975). Nisso, a política educacional tem um nexu orgânico com as relações envolvendo o Estado e a sociedade civil.

Partindo desse pressuposto, considerou-se relevante analisar o posicionamento epistemológico dos autores das obras que compõem o núcleo de análise deste estudo, considerando-se o rigor científico utilizado nesses estudos, cujos autores deixam claras suas concepções sobre os objetos estudados no contexto dos Planos Municipais de Educação. Trazendo de forma clara reflexões críticas acerca da realidade sobre educação, políticas públicas, planejamento educacional, construção, monitoramento e avaliação dos PME.

É importante destacar que, no contexto da base epistemológica, todas as obras analisadas deixam nítido que os autores, através das pesquisas bibliográficas e documentais, analisaram diversos documentos normativos e demonstraram preocupação em discutir criticamente o que já implementado no contexto do planejamento educacional, entre os quais os Planos Municipais de Educação. Portanto, percebe-se que, na concepção desses pesquisadores, há a preocupação com a pesquisa educacional referente aos PME, pois investigaram as diligências advindas dos problemas pertinentes à educação, sob a luz do questionamento crítico-reflexivo.

### **d) Concepção de educação**

Para entender a concepção dos pesquisadores acerca da educação, a partir dos estudos sobre PME, destaca-se, aqui, o que ressalta Lima (2003, p. 208) a respeito de algum conceito de educação:

A educação, na perspectiva do paradigma dialético, segundo atestam os autores das dissertações e teses, consiste na “prática da Liberdade” em que o homem organiza o seu espaço social, luta para superar as injustiças e se dispõe a aprender novos caminhos que o ajudem a refletir sua existência como ser-no-mundo e transformá-la, quando se fizer necessário (Lima, 2003, p. 208).

Sob a luz dessas concepções, compreendeu-se que, para os autores das pesquisas analisadas nesse estado do conhecimento, a educação passou a ser considerada um dos

instrumentos necessários à formação do capital humano, e o sistema educacional passou a se construir em requisito essencial para o desenvolvimento do país.

Em consonância com as obras elencadas, a educação é de suma importância na passagem das formas mais primitivas de consciência para a consciência crítica, que, por sua vez, não é um produto acabado. E o indivíduo não participará ativamente da história, da sociedade, da transformação da realidade, se não tiver condições de tomar consciência da realidade e, mais ainda, da sua própria capacidade de transformá-la. Portanto, é preciso que o faça, pois, nesta tomada de consciência, o objetivo primeiro de toda a educação é provocar e criar condições para desenvolver uma reflexão crítica comprometida com a ação. E numa abordagem sociocultural, a educação acontece, enquanto processo, em um contexto que deve, necessariamente, ser levado em consideração.

A partir da leitura das obras citadas, percebeu-se que todas contextualizam o processo histórico da educação no campo do planejamento educacional e trazem para a discussão o contexto de criação e implementação do Plano Nacional de Educação, que se torna a base para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Essas obras também revelam elementos importantes no processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação, sendo dados valiosos para se compreender as intencionalidades que estão por trás dos respectivos planos e para entender as potencialidades ou fragilidades constatadas no processo de elaboração desses planos: políticas públicas, planejamento educacional, construção, monitoramento e avaliação dos planos, intervenção do poder público, metas não atingidas, processos ditos democráticos, porém, não efetivos.

## 2.4 BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA

### 2.4.1 Do método e abordagem

Não há como construir ciência sem "método"; a pesquisa requer uma ação pensada, sistematizada, uma série de passos a serem seguidos para se chegar ao resultado científico. De acordo com Freitas (2007, p. 45), "todos sabemos que o método é essencial em uma pesquisa — depois de identificado o problema. Problema e método têm uma relação direta".

Ainda que de forma simples, a definição do Dicionário Aurélio (2010), resume o conceito atribuído a método como um conjunto de regras básicas utilizado em uma investigação científica para obter resultados verídicos. Todavia, o método científico, como se apresenta hoje, é resultante de inúmeras obras de pensadores que foram tecendo teorias ao

longo da História até chegar no "Discurso do Método" de René Descartes, que acabou sendo chamado de "modelo cartesiano" e tem por base a concepção de que tudo e todos podem ser analisados e estudados separadamente, pois, para compreender o todo, se faz necessário compreender as partes (Ghedin, 2011).

O método científico é um processo de pesquisa que segue determinada sequência de etapas. Marconi e Lakatos (2003) aludem que o método também pode ser definido como a maneira ou o conjunto de regras básicas empregadas em uma investigação científica com o intuito de obter os resultados mais confiáveis, quando possível. Consideram que o método científico é algo mais subjetivo, ou implícito, do modo de pensar científico, do que um mero manual com regras explícitas sobre como o cientista, ou o pesquisador, deve agir. Portanto, o método científico não é um simples procedimento lógico, rígido, e não é uma receita ou uma sequência de passos lineares que, necessariamente, conduzem à instrumentalização de uma pesquisa a fim de obter uma resposta ou uma conclusão.

Sob essa lógica, o presente estudo se constitui em uma pesquisa de análise documental, com uma abordagem de cunho qualitativo sustentada pelo aporte teórico e metodológico do Materialismo Histórico-Dialético (MHD). Por isso, considera-se que esse método é um enfoque teórico de interpretação da realidade desenvolvido por Karl Marx, a partir da análise das relações sociais de produção na estrutura material da sociedade capitalista.

Segundo Frigotto (2010, p. 84), na perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético, a investigação científica “constitui-se uma espécie de mediação no processo de aprender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais”. No sentido de que o homem é um ser social e histórico, que vive em determinado contexto político, cultural e econômico, sujeito de sua própria realidade é que se entende que o método em foco seja o mais adequado para a interpretação e análise deste estudo. O enfoque materialista contempla a concretude entendida como a historicidade, a totalidade, a contradição e a mediação do ser em relação ao fenômeno investigado e seus determinantes econômicos, políticos e culturais.

O materialismo histórico-dialético apresenta um importante enfoque metodológico de abordagem que permite entender o modo humano de reprodução social, vinculando-o ao complexo processo permanente de transformações. E ao direcionar a atenção ao objeto deste estudo, relacionado aos PME, percebe-se que esse objeto é fruto de um fenômeno social de planejamento das políticas públicas educacionais no âmbito do território do município.

Assim, busca-se, na perspectiva instrumental, assegurar a qualidade da Educação Básica que evolui dentro de contradições, conflitos e transformações.

A partir do exposto, pretende-se analisar o objeto em uma perspectiva crítica, pois, a investigação,

[...] sob o enfoque do método da crítica política proposta por Marx, consiste, portanto, em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa. Como reconheceu Lenin, “Marx não nos deu uma lógica, mas a lógica do capital” (*apud* Lowy, 1985), ou seja, a condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa. Nessa perspectiva, que é crítica, histórica e ontológica, o sujeito que quer conhecer não apenas descreve, mapeia ou retrata. Esse é um trabalho pré-teórico importante. Mas o central nessa linha de análise é que o sujeito procura reproduzir idealmente o movimento do objeto, extrai do objeto as suas características e determinações, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões imediatas (Behring; Boschetti, 2016, p. 38).

Na base afirmativa das autoras Behring e Boschetti (2016) é que se ancora esta pesquisa no MHD, pois esse método tem como premissa a necessidade de perceber e explicar os objetos e fenômenos investigados, na forma como eles realmente são em sua essência prática. Isso ocorre pelo fato de que a realidade ou fenômeno não se apresenta em sua essência, não se revela de forma imediata, mas ao desvendar suas contradições internas.

O MHD permitiu que se teorizasse o PME e se analisasse suas contradições enquanto política pública resultante de processos historicamente pautados pela ideologia neoliberal. Através desse método pretendeu-se enxergar o PME muito além do que estava posto explicitamente nos documentos oficiais. Analisar o objeto na sua realidade, como se apresentava na aparência e o que estava “escondido” da sua essência, fazendo uma distinção entre o real e o aparente, através de um processo dialético de investigação, é que se buscou investigar a *Perspectiva de gestão Subjacente a Elaboração dos Planos Municipais de Educação do município de Santana /AP (2014-2024)*.

#### **2.4.2 Da técnica da pesquisa: análise e interpretação dos dados**

É natural que ao realizar uma pesquisa científica o pesquisador se depare com obstáculos em sua execução. Essas dificuldades, via de regra, podem ser atribuídas ao desconhecimento e, principalmente, a não familiaridade do pesquisador com os métodos ou técnicas empregadas no estudo. É nesse momento que o pesquisador deve ter muito cuidado e atenção na escolha do método e técnica que aplicará na pesquisa. A escolha de tais métodos e

técnicas deve se adequar à investigação do objeto e proporcionar a exploração dos dados em toda a sua riqueza e possibilidades, levando ao resultado mais fiel possível.

Tomando os devidos cuidados e a necessária atenção ao tratamento dos dados da presente pesquisa é que se decidiu ancorar a análise e interpretação dos seus dados no método de Análise de Conteúdo (AC), pois este se constitui em um conjunto de técnicas de pesquisa muito utilizado na análise de dados de pesquisas qualitativas e que sempre busca o sentido ou os sentidos de um fenômeno, de um documento ou de um discurso. Bardin, (2016, p. 48) assim conceitua a AC:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadoras (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção variáveis inferidas destas mensagens. (Bardin, 2016, p. 48).

A análise de conteúdo é uma técnica que permite a interpretação de dados de diversas naturezas e tem sido muito utilizada nas pesquisas sociais de cunho qualitativa. A AC possibilita que o pesquisador conheça o que está por trás das palavras, ou seja, buscar outras realidades através das mensagens.

Desse modo, no percurso metodológico deste estudo foram definidas as fases de análise, entre elas a categorização definida por Calado e Ferreira (2004, p. 8) como “situação e contexto, atividades e acontecimentos, relações entre pessoas, comportamentos, perspectivas sobre um problema método e estratégia, processos”. Ainda de acordo com esses autores, as categorizações podem ser definidas *a priori* ou *a posteriori*. Nesse sentido, optou-se por fazer a categorização *a posteriori*, considerando que se está na primeira fase de organização e seleção dos documentos que dão base para a investigação e compreensão do objeto.

### 2.4.3 Do corpus de análise

Ao considerar que este estudo se vale de uma análise documental, o *corpus* de análise foi formado pelo conjunto de documentos oficiais, cuja fontes abarcaram arquivos e órgãos oficiais da gestão municipal de Santana. A análise documental constituiu uma técnica importante na pesquisa qualitativa, complementando informações obtidas por outras técnicas ou desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke; André, 1986).

Às vezes, os documentos são as únicas fontes que registram princípios, objetivos e metas de um objeto em análise. Certamente, os documentos revelam concepções explícitas e implícitas de determinados objetos de pesquisa. Por exemplo, os documentos podem revelar

dinamicidade e complexidade de determinada concepção de uma política pública. Nesse sentido, os documentos analisados foram somente os oficiais: Leis Federais, Estaduais e Municipais, Decretos, Portarias e, quando necessário, incluíram-se Atas de reuniões da comissão de elaboração do PME.

Para compreender a análise dos documentos foram elaborados dois quadros. No Quadro 01 constam os documentos classificados pelo pesquisador como fontes secundárias que serviram de suporte teórico dos documentos do Quadro 02, que são aqueles ligados estritamente ao objeto de estudo, isto é, as fontes primárias.

Quadro 3: Documentos Secundários

TIPO DE DOCUMENTOS	FONTE DE BUSCA	ANO DE REFERÊNCIA	OBJETIVO
Constituição Federal de 1988	Portal do Senado Federal	1988	Garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB	Portal do Senado Federal	1996	Estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. Disciplinar o ensino no Brasil.
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Portal do MEC	2014	Aprovar o PNE e dar outras providências.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2023.

Quadro 4: Documentos de fontes primárias – Município de Santana/AP

Lei Municipal Nº 1.078, de 22 de junho de 2015 PME/Santana	Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.	2015	Aprova o PME de Santana para o período de 2015 a 2025 e dá outras providências.
Portaria Nº 31, de 07 de outubro de 2014- GAB/SEME	Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política	2014	Nomeia a Comissão de Elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Santana/AP.

	Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.		
Decreto Municipal Nº 0613, de 23 de dezembro de 2014-GAB/PMS	Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.	2014	Nomeia os representantes que comporão a Comissão Representativa do Plano Municipal de Educação de Santana/AP.
Decreto Municipal Nº 0242, de 27 de março de 2015-GAB/PMS	Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.	2015	Cria o I Forum Municipal de Educação de Santana para discutir e deliberar as metas e estratégias do PME de Santana/AP, para o período de 2015/2024.
Atas de reuniões da Comissão de Elaboração do PME	Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.	2014/2022	Registrar as atividades desenvolvidas pelos membros da comissão.

**Fonte:** Arquivo físico da SAPE - Secretaria Adjunta de Política Educacional. Núcleo de Assessoramento do PME/SEME-Santana/AP.

### 3 DIÁLOGO COM A HISTÓRIA DA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

Nesta seção, centrada na pesquisa bibliográfica, tem-se a finalidade de contextualizar, histórica e epistemologicamente, a Concepção de Gestão Educativa Gerencial e a Ressignificação dos Princípios da Gestão Democrática no contexto Educacional, o que interessa diretamente para a compreensão do objeto de estudo da presente pesquisa.

Em linhas gerais, pretende-se apresentar as discussões fundamentais para a compreensão do objeto em estudo por se entender que os elementos constitutivos da gestão educacional<sup>6</sup> não podem ser entendidos por si mesmos, desvinculados da materialidade social que lhe concerne significação.

Decidiu-se buscar sustentação teórica, para essa seção, nos escritos de Borges (2004); Abrucio (1997); Marini (2003); Bresser Pereira (1998); Oliveira (2006); Batista (1994); Castro (2008); Peroni (2008); Moraes (2002); Abrucio (2007); Pereira (2006); Salerno (2008); Silva (2001); Zenardini (2006); Ball (2004); Lima (2003); Adrião (2006); Azanha (1993); Garci e Casa Grande (2006); Pereira e Libâneo (2008), por se compreender que esses autores fazem uma interpretação bastante crítica sobre a gestão da educação, provocando profundas reflexões acerca do tema.

#### 3.1 UM OLHAR RETROSPECTIVO

A priori, buscou-se discutir as mudanças que ocorreram na gestão pública e como essas mudanças afetaram a educação. Acredita-se que a necessidade de reorganizar o capital tenha causado grandes mudanças nas sociedades modernas no século XX. Essa reorganização tentava superar o modelo de produção taylorista/fordista<sup>7</sup>, considerado lento, rígido e padronizado, por um modelo mais ágil e flexível que atendesse às exigências do mercado

---

<sup>6</sup> Araújo (2000) elege quatro principais elementos constitutivos importantes na construção de um processo democrático de gestão educacional: Participação, Autonomia, Pluralismo e Transparência.

<sup>7</sup> O Taylorismo é uma teoria criada pelo engenheiro americano Frederick W. Taylor (1856-1915) a partir da observação dos trabalhadores nas indústrias. O engenheiro constatou que os trabalhadores deveriam ser organizados de forma hierarquizada e sistematizada; ou seja, cada trabalhador desenvolveria uma atividade específica no sistema produtivo da indústria (especialização do trabalho). No taylorismo, o trabalhador é monitorado segundo o tempo de produção. Cada indivíduo deve cumprir sua tarefa no menor tempo possível, sendo premiados aqueles que se sobressaem. Isso provoca a exploração do proletário que tem que se “desdobrar” para cumprir o tempo cronometrado. Dando prosseguimento à teoria de Taylor, Henry Ford (1863-1947), dono de uma indústria automobilística (pioneiro), desenvolveu seu procedimento industrial baseado na linha de montagem para gerar uma grande produção que deveria ser consumida em massa. Os países desenvolvidos aderiram total ou parcialmente a esse método produtivo industrial, que foi extremamente importante para a consolidação da supremacia norte-americana no século XX. (PINTO, 2007).

atual. O modelo de acumulação flexível exigia uma organização descentralizada para todos os participantes do processo de produção.

Essas novas concepções afetavam a gestão pública em todos os setores, transformando o padrão de regulação e controle dos serviços públicos. Os países, e principalmente os da América Latina, adaptaram estratégias de gestão baseadas no modelo empresarial para implementar esse novo tipo de gerenciamento do setor público, pois, até então, a gestão pública era considerada burocrática e centralizada. Essas estratégias se baseavam em métricas /critérios como produtividade, eficiência e eficácia.

A educação passou a ser considerada, nas políticas sociais, uma estratégia de mobilidade e um fator de competitividade que permitia que os países em desenvolvimento e /ou emergentes se integrassem no mundo globalizado. Para atingir esse objetivo, o sistema educacional teve que ser reformado para se adequar às novas demandas do capital, com ênfase na gestão educacional. A partir disso, a gestão educacional tornou-se um método de sustentação da reforma e também essencial para o sucesso do aprendizado e da melhoria da qualidade da educação.

### 3.2 O GERENCIALISMO COMO UM NOVO MODELO PARA A GESTÃO PÚBLICA

As mudanças estruturais recomendadas pelo Consenso de Washington<sup>8</sup> (1989), que pretendiam fortalecer a expansão do sistema capitalista, começaram a dar sinais de que as promessas de superação da crise em vigor não se cumpririam em sua plenitude, o que resultou na necessidade de criar um programa com o objetivo de reformar o contexto institucional.

---

<sup>8</sup> O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. As ideias defendidas por Williamson ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. As recomendações do **Consenso de Washington** eram: a) **Reforma fiscal**: promover profundas alterações no sistema tributário (arrecadação de impostos), no sentido de diminuir os tributos para as grandes empresas para que elas aumentassem seus lucros e o seu grau de competitividade; b) **Abertura comercial**: proporcionar o aumento das importações e das exportações através da redução das tarifas alfandegárias; c) **Política de Privatizações**: reduzir ao máximo a participação do Estado na economia, no sentido de transferir a todo custo as empresas estatais para a iniciativa privada; d) **Redução fiscal do Estado**: reduzir os gastos do Estado através do corte em massa de funcionários, terceirizando o maior número possível de serviços, e diminuição das leis trabalhistas e do valor real dos salários, a fim de cortar gastos por parte do governo e garantir arrecadação suficiente para o pagamento da dívida pública. Caso os países se recusassem a cumprir essas normas, encontrariam dificuldade de receberem investimentos externos e ajuda internacional por partes dos EUA e do FMI. Tais medidas foram amplamente criticadas por grupos de esquerda, que defendem que a retirada do Estado da economia e a abertura exagerada da economia para o capital internacional proporcionam a precarização do trabalho e a diminuição da qualidade de vida da população. (BATISTA, 1994).

Dessa forma, a melhoria da qualidade da administração e do sistema judicial e político surgiu como medida para superar a crise do sistema capitalista, que se configurava a partir da década de 1970 e se aprofundava na década de 1980. Para proporcionar maior governabilidade ao Estado, essas reformas visavam ajustar a legislação da administração pública e a estrutura do governo central. Quando essa etapa iniciou, a administração pública também começou a se reformar para além da sua estrutura organizacional, levando em conta a preocupação com o desenvolvimento e os resultados das políticas públicas, com exemplos de eficácia, produtividade e eficiência.

A partir da década de 1980, essas iniciativas foram implementadas com mais intensidade em países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia). Em seguida, elas se expandiram lentamente para a Europa continental, sendo o Canadá o primeiro país a participar (ABRUCIO, 1997). A nova gestão pública foi criada com esse novo modelo de administração que priorizava os objetivos de eficiência, qualidade e produtividade, entre outros, e desqualificava a administração burocrática. Na América Latina, particularmente no Brasil, as primeiras iniciativas de reforma, após a redemocratização do Brasil, iniciaram na década de 1990, e, segundo afirma Marini (2003, p. 3-4), foram orientadas para:

- a) a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente; b) a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais); c) a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e d) a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover a mudança cultural) (Marini, 2003, p. 3, 4).

Ainda no contexto histórico da reforma da administração pública faremos, aqui, uma breve apresentação da gestão gerencial na visão de Bresser Pereira<sup>9</sup>. Segundo Bresser Pereira (1998), embora a reforma da administração pública fosse inspirada na administração privada, ela se distinguia desta por se concentrar no interesse público ao invés de no lucro. Isto porque

---

<sup>9</sup>Luiz Carlos Bresser-Pereira é um economista, cientista político, cientista social, administrador de empresas e advogado brasileiro. É professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, desde 1959, e edita a Revista de Economia Política desde 1981. Foi ministro da Fazenda do Brasil (1987) e, nessa condição, propôs uma solução geral para a grande crise da dívida externa dos anos 1980 baseada no Plano Brady, que resolveu a grande crise da dívida externa dos anos 80. Foi também o criador do Plano Bresser, que reajustou as tarifas públicas defasadas e congelou salários, preços e o câmbio por 90 dias na expectativa de combater a inflação. Foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). Parte da sua carreira foi dedicada a estudar a burocracia pública e a profissionalização da administração das empresas, a industrialização brasileira e os efeitos da holandesa. É um dos contundentes críticos do liberalismo, do livre-comércio e defensor de medidas protecionistas. É considerado um dos maiores expoentes do desenvolvimentismo no Brasil.

a reforma priorizou o critério político e não o da eficiência e porque exigia procedimentos democráticos, normalmente não aceitáveis nas empresas capitalistas.

Bresser Pereira (1998) defendia que a reforma gerencial visava a melhoria da eficiência e a eficácia dos órgãos públicos e agências do Estado, melhoria da qualidade das decisões e burocracias estratégicas do governo e garantia a democracia na administração pública. A crença comum era que o setor privado funcionava melhor do que o público, portanto, as diretrizes organizacionais do setor privado deviam ser aplicadas ao setor público para otimizar os serviços e reduzir o gasto público.

De acordo com Bresser Pereira (1998), algumas características permitiam melhor compreensão da reforma gerencial: a) a descentralização ou desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passava a ser feito usando quatro tipos de controle: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão; controle contábil de custos; controle por quase-mercados ou competição administrada; e controle social; d) a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas, as agências que realizavam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo; f) a terceirização dos serviços e g) o fortalecimento da alta burocracia.

Os defensores desse modelo de gestão argumentavam que a implementação dessas estratégias de gestão ajudaria a racionalizar os serviços, o que resultaria em maior produtividade e eficiência nas organizações. Assim, de acordo com Cabral Neto e Castro (2007), ao adotar essa teoria era necessário que o setor público se espelhasse no setor privado para atingir a qualidade que todos esperavam. Desse modo, o novo paradigma de gestão pública na América Latina se inspirava no modelo gerencial da administração de empresas. A ideia era superar os modelos centralizadores antigos de administração, incorporando a ideia de um modelo moderno. Argumentavam ainda que aquele modelo se caracterizava pela eficiência, redução e controle dos gastos públicos, demandando serviços públicos de melhor qualidade, adoção de modelos de avaliação de desempenho, proposição de novos métodos de controle do orçamento e dos serviços públicos e descentralização da administração.

Concernente ao campo da educação, o modelo de gestão gerencial, pautado na descentralização administrativa dos macros e microssistemas, se apresentava como fórmula prática para resolver os problemas crônicos da educação pública da América Latina, principalmente a educação brasileira. Usando o discurso da garantia do sucesso escolar, esse modelo de gestão passou a ser incorporado à agenda política do país como uma proposta

inovadora e modernizadora para a gestão educativa dos governos latino-americanos. Isso teria um impacto direto nos planos políticos dos governos regionais. A seguir, discorre-se sobre como esse modelo gerencial de gestão influenciou a política de gestão da educação pública brasileira.

### 3.3 A INFLUÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA ESCOLAR

O início das conversações e a ideia de disseminar a aplicação de estratégias gerenciais na gestão educacional ocorreram na Grã-Bretanha em 1986. Desde então, ideias como a de responsabilização e o de *empowerment* (empoderamento) e ao *accountability* (prestação de contas) se propagaram para os países em desenvolvimento, para os Estados Unidos e os países do Leste Europeu. Borges (2004) ressalta que ainda naquele ano, os governos da Nova Direita da Grã-Bretanha apoiavam a descentralização da gestão educacional, alegando que ela contribuía para o bem-estar e o serviço, numa velada lógica de interesse do mercado.

Borges (2004) destaca que o governo da Grã-Bretanha, durante a era Thatcher, buscou aproveitar a insatisfação gerada pela mídia sobre as supostas falhas e excessos cometidos por professores e administradores educacionais, especialmente nas autoridades educacionais locais que eram controladas pelas administrações trabalhistas. Nesse contexto, a Lei de Educação de 1986 reformou os conselhos locais de administração educacional, de modo a reverter a maioria dos seus representantes controlada até então por administrações trabalhistas, e ampliou a participação de representantes dos pais e da comunidade de negócios.

Em continuidade à política de reformas da educação da Grã-Bretanha, a Lei de Educação de 1986 impetrou mudanças radicais, transferindo poderes extensivos aos conselhos escolares e aumentou o poder de escolha dos pais e alunos (Thomas, 1993 *apud* Borges, 2004). Para esse autor, um movimento de recentralização acompanhou as reformas, pois o governo aumentou sua autoridade estabelecendo padrões de educação e sistemas de avaliação concentrados em todo o país.

Na análise de Borges (2004), os governos conservadores na Grã-Bretanha e no País de Gales incentivaram a participação dos pais do meio empresarial nos conselhos. Assim, dos quase 75 mil pais-conselheiros das escolas públicas desses países, cerca de 20% provinham do meio de negócios. Levacic (1995 *apud* Borges, 2004) enfatiza que,

[...] em complemento as estruturas colegiadas de gestão, foram introduzidos elementos de escolha e *accountability* de mercado. A matrícula livre, isto é, a possibilidade de os pais escolherem a escola de seus filhos independentemente do

local de residência, foi combinada com uma fórmula de financiamento baseada no número e na idade dos estudantes, forçando as escolas a competirem pela atração destes (Levacic, 1995 apud Borges, 2004).

Ora, o que se percebe é que a aplicação desse modelo de administração pública gerencial na educação diferiu em cada nação. Na América Latina, em particular, esse modelo se baseou na lógica de orientações para a região, materializando-se na formulação de políticas com objetivos e estratégias previamente definidos. Assim, as reformas iniciadas no continente latino-americano foram orientadas para o setor público e tinham o objetivo de estabelecer acordos regionais e criar um projeto de educação uniformizado para todo o continente, como o Projeto Principal de Educação (PPE) e o Programa Educação para Todos (EPT). E, conforme Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 15),

[...] as reformas educativas desenhadas a partir desse movimento tiveram por base alguns elementos centrais, dentre os quais se destacam: os intensos processos de descentralização; a criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e de valorização docente; as reformas curriculares; as novas formas de gestão dos sistemas de ensino (Cabral Neto; Rodriguez, 2007, p. 15).

Nesse sentido, é preciso pensar que, de uma ou outra forma, a gestão das escolas públicas brasileiras teve um impacto direto das orientações para a América Latina, principalmente na nova abordagem de gestão que visava a garantia de um melhor desempenho escolar por meio de planos e estratégias que assegurassem a qualidade educacional.

Os defensores desse novo modelo de gestão concordavam que superar a administração burocrática da educação era necessário para modernizar a gestão educacional. Eles acreditavam que isso exigia uma administração mais alinhada com o novo modelo de produção flexível, inspirado na liberalização do mercado. Para atingir esse objetivo eram necessárias várias abordagens que permitissem a descentralização do sistema público de ensino e maior participação e controle da sociedade sobre os serviços fornecidos. Esse novo tipo de administração, afirma Castro (2006), alterou a forma burocrático-piramidal de gerenciamento, aumentando a flexibilidade da gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a capacidade dos gestores de tomar decisões.

Na percepção de Abrucio (1997) e de Rossi (2004), entende-se que o empoderamento, a responsabilização e a descentralização inauguraram um novo taylorismo ou um neotaylorismo, e, com isso, abriu-se um caminho para novas estratégias de gestão pública. Isso significa que as tarefas são distribuídas e o poder de tomada de decisão é atribuído aos níveis mais baixos da organização. No caso da escola, aos próprios participantes do processo de trabalho, ao invés de apenas supervisores de tempo e produtividade, como

aconteceria no modelo de produção taylorista/fordista. As decisões tomadas na escola são responsáveis diretas de seu sucesso ou fracasso.

Em se tratando do empoderamento da gestão escolar pode-se concebê-lo como um tema ainda complexo, pois o que se percebe é que estudiosos da área ainda não têm uma definição precisa do conceito de empoderamento, por ser uma pesquisa relativamente nova. No entanto, Borges (2004) enfatiza que o conceito de empoderamento vem associado na literatura à criação de estruturas independentes e autogeridas. De acordo com Handler (1996 *apud* Borges, 2004), o empoderamento é uma disposição psicológica relacionada ao autocontrole. Isso significa que as escolas são empoderadas quando as instâncias colegiadas dão aos cidadãos o poder de planejar, acompanhar, controlar e avaliar diretamente as ações planejadas para atingir os objetivos coletivos.

Ainda que muitas pessoas defendam essa nova abordagem de gestão, algumas reflexões e críticas são bastante pertinentes, principalmente porque a transferência de certas responsabilidades não foi acompanhada de uma distribuição adequada de recursos tanto financeiros quanto humanos, suporte técnico administrativo e pedagógico, o que impede que as escolas se tornem independentes e funcionais. Além disso, Cabral Neto e Castro (2007) afirmam que, embora o "novo modelo de gestão perca o significado político de palavras como autonomia, descentralização e participação, ele revaloriza essas palavras". Para clarificar melhor a compreensão do contexto acima, Neto e Castro (2007, p. 43), destacam que:

[...] a autonomia, nesse enfoque, passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como desconcentração de responsabilidade e não redistribuição de poder, congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência; a participação, por fim, é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso. Não há na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de ideias. (Neto; Castro, 2007, p. 43).

Conforme o exposto pelos autores, uma cultura organizacional semelhante à de uma empresa privada afeta a gestão das escolas públicas. Essa cultura pode impedir tanto a mobilização política para redistribuir o poder de forma democrática quanto a participação ativa e efetiva em disputas e conflitos. Em contraposição, os atores sociais são considerados apenas coadjuvantes no processo educacional. O empoderamento de grupos desfavorecidos e sub-representados tem sido mais uma exceção do que a regra, apesar do discurso da autonomia e da participação, adverte Borges (2004).

Na perspectiva dessa lógica de empoderamento, infere-se que as estratégias de empoderamento da escola, como os grêmios estudantis, os conselhos de classe, as assembleias

gerais, as eleições para diretores, planejamento estratégico, entre outros, servem muito mais para legitimar a implementação de uma cultura organizacional gerencialista do que para permitir que os alunos e demais atores do processo educativo participem democraticamente e tomem decisões sobre o futuro da escola.

### 3.4 A RESSIGNIFICAÇÃO DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO EDUCACIONAL

Ao se discorrer sobre a ressignificação da concepção de gestão democrática no contexto educacional da educação brasileira, pretende-se, aqui, fazer uma análise reflexiva, a partir de leituras sobre o modelo administrativo da gestão democrática em contraponto com o modelo gerencial anteriormente abordado.

Com base nos estudos dos autores que fundamentam esta seção, pretendemos demonstrar como o modelo de gestão gerencial afeta a educação atualmente. A partir da literatura estudada, pode-se inferir que o modelo de gestão gerencial, ao se apropriar dos instrumentos de gestão democrática, distorce seu significado e coloca em risco a construção, pois impede a construção de um projeto educativo democrático e uma sociedade pautada em princípios democráticos participativos, considerando que a gestão democrática promove a participação social legítima e efetiva, a autonomia e a descentralização.

Para entender o modelo de gestão educacional atual aplicado no sistema da educação no Brasil é necessário recorrer à história e às transformações políticas e econômicas que ocorreram nos países capitalistas em meados da década de 1970. Até aquele momento, o modelo de produção Taylorismo/Fordismo regia a forma como a sociedade capitalista era organizada. A influência do modelo administrativo de fábrica transformou a gestão da educação em algo científico e tecnicista baseado na divisão do trabalho. Após a crise do modelo de produção na década de 1970, causada pela queda nas taxas de lucro, a incapacidade do sistema de manter a reprodução do capital, greves dos trabalhadores, alegações de ineficiência do Estado de Bem-Estar Social<sup>10</sup>, o neoliberalismo<sup>11</sup> se apresentou

---

<sup>10</sup> O Estado de bem-estar social é uma concepção que abrange as áreas social, política e econômica e que enxerga o Estado como a instituição que tem por obrigação organizar a economia de uma nação e prover aos cidadãos o acesso a serviços básicos: saúde, educação e segurança. O Estado de bem-estar social visa a reduzir as desigualdades sociais decorrentes do capitalismo para promover um modo de vida que leve uma condição mais humanitária às classes trabalhadoras e às camadas mais pobres da população. (Ver: "Estado de bem-estar social" em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-bem-estar-social.htm> ( Porfirio, 2023).

<sup>11</sup> O neoliberalismo é uma corrente ideológica que prega a diminuição do Estado, defende um estado fraco economicamente e com pouca intervenção na economia. "O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em as sociedades que as seguem no caminho da modernidade. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, íntima hoje assalariados

como a principal e única alternativa de reação política, capaz de dar uma resposta eficiente para vencer os problemas econômicos vividos pelas sociedades capitalistas naquele momento.

É importante ressaltar que a ineficiência do Estado atribuída pelos capitalistas e, conseqüentemente, pelos neoliberais, devia-se ao fato de que o Estado de Bem-Estar Social não atendia mais às expectativas do sistema. O problema com esse modelo de Estado é que ele gastava muito dinheiro em serviços sociais. Com a queda nas taxas de lucro, essa lógica estava se tornando inviável. A solução foi denunciar o Estado como ineficaz e ineficiente e esconder o fato de que o problema da crise estava no modo de produção capitalista que caminhava para uma dura decadência.

Peroni (2008) ressalta que o processo de redemocratização da sociedade brasileira começou na década de 1980, após o fim do regime ditatorial. No contexto desse processo, os valores democráticos e a luta pela liberdade tornaram-se populares na esfera política e fonte das demandas dos movimentos sociais daquele momento histórico. O princípio democrático foi incorporado na Constituição Federal de 1988, a qual incluiu o direito à educação como um dos direitos sociais e também a gestão democrática da educação. No entanto, em resposta à crise do capitalismo da década de 1970, o mundo assumiu o modelo econômico e político neoliberal para enfrentar a crise.

Nessa perspectiva, o papel do Estado foi reinventado pelo neoliberalismo, que colocou em risco o progresso social democrático esperado por toda a sociedade constituída majoritariamente pelas classes populares trabalhadoras, no final da década de 1980, com a abertura política do país. Peroni (2008, p.1) afirma: "vivemos a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los".

E Moraes (2002, p. 15) adverte:

[...] o neoliberalismo acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (Moraes, 2002, p. 15).

A partir de então, o neoliberalismo buscou diminuir a intervenção do Estado e disseminou a ideia de que a intervenção estatal sobre a iniciativa privada era uma intromissão, uma forma de tolher a iniciativa privada e a competitividade necessárias para o desenvolvimento econômico, e as políticas neoliberais tendiam a diminuir a atuação do Estado. Os neoliberais acreditavam e defendiam que a superação da crise econômica

---

e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conhecer a si mesmo e a comportasse como uma empresa (Dardot; Laval, 2016, p. 16)

vivenciada naquele momento dependia de uma reforma do Estado baseada nas leis do mercado.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi fundado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) no Brasil, liderado pelo ministro Bresser-Pereira, que “apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública” (Abrucio, 2007, p.71). Nesse ambiente de reformas, o Banco Mundial e outras organizações internacionais começaram a trabalhar em uma política para encorajar os países subdesenvolvidos a reformarem seus estados, fornecendo-lhes auxílios através de assistência financeira (grandes empréstimos).

No Brasil, a reforma do Estado redefiniu o papel do governo e levou à transferência de certas funções para o setor privado, que os reformistas acreditavam que poderiam ser reguladas pelo mercado. Como resultado, a reforma do Estado foi influenciada pelo neoliberalismo ao identificar, segundo os neoliberais, que o problema estava no Estado, e, valendo-se desse discurso, aproveitaram para implementar a estratégia de privatização e criar e fortalecer um público não estatal (Peroni, 2008).

No final da década de 1980, continua Peroni (2008), o Brasil experimentou um processo de abertura política e teve o anseio de construir um Estado democrático fundamentado na Constituição Federal. No entanto, na década de 1990, a crise do capitalismo e a reforma neoliberal colocaram o país em dificuldades pelas diversas barreiras da política neoliberal. E, na concepção de Peroni, quando o Brasil:

[...] estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (Peroni, 2008, p. 6).

Percebe-se que o movimento neoliberal e as estratégias de reorganização do Estado separaram a política e a economia. Isso levou a um esvaziamento do conteúdo democrático e a um enfraquecimento da luta e da concretização dos direitos sociais, os quais, nos anos 1990, foram marcados pela Reforma do Estado, principalmente pela reforma da Administração Pública. Bresser-Pereira (2006) afirma que o marco teórico para uma nova prática de administração pública, sendo esta a gestão gerencial<sup>12</sup>, está sendo criado. Essa abordagem

---

<sup>12</sup> Conforme abordado anteriormente, a perspectiva gerencial é um modelo de administração desenvolvido na esfera privada a partir da organização do trabalho na empresa Toyota, no Japão, o chamado Toyotismo. O Toyotismo foi criado pelo japonês Taiichi Ohno, engenheiro industrial da Toyota e se desenvolveu a partir dos anos 1950. Este modelo de organização da produção previa a descentralização das decisões através da

gerencial visa substituir o olhar burocrático que caracterizava o modelo de administração até então adotado pelo Estado brasileiro.

Contudo, a abordagem gerencial "parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos [...], mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas" (Pereira, 2006, p. 7). Assim, a adoção de um modelo administrativo moderno, que consistia em práticas gerenciais baseadas na gestão de empresas privadas, era justificada por seus defensores. E nas palavras de Pereira (2006, p. 7),

[...] essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (Pereira, 2006, p. 7).

O que se vivencia nessa época, diz Salerno (2008), é uma crise prolongada que tem três bases: material, ideológica e política. A base material é a globalização econômica, que é "a superação do local, na conquista de novos espaços a serem explorados" (Salerno, 2008, p.36). A base ideológica é o neoliberalismo, que prioriza a lógica de mercado e o Estado mínimo em detrimento de um Estado de Bem-estar Social. A base política é a difusão do modelo de administração gerencial, que se concentra em resultados e no acúmulo de capital flexível. Considerando a perspectiva de que um projeto de educação não pode ser separado de um modelo de sociedade, esses três elementos interconectados têm um impacto significativo nas políticas educacionais. Daí a necessidade de se (re)pensar a (re)significação da gestão educacional brasileira no contexto dos princípios democráticos.

### 3.5 A EDUCAÇÃO E UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO

A sociedade brasileira e, principalmente, o trabalhador da educação pública, sempre almejou uma gestão educacional/escolar eficiente que pudesse garantir uma educação pública de qualidade para todos e fosse socialmente referenciada. No entanto, segundo Zenardini (2006), o MEC propôs, em 1995, a implementação da gestão pública gerencial, que se contrapunha à gestão burocrática, afirmando que esta possuía certa rigidez nas regras e concentrava funções no aparelho do Estado. Assim, é necessário compreender que a ideia posta de que são os fatores internos e os problemas técnicos que impedem o avanço dos

---

participação dos trabalhadores no processo produtivo, visando aumentar a produtividade. Diferencia-se significativamente do modelo Taylorista/Fordista que previa a centralização das decisões e a divisão do trabalho.

sistemas de ensino é a base da política neoliberal utilizada tanto na reforma do Estado quanto na reforma da gestão educacional. É com esse argumento que se defende uma gestão escolar baseada nos princípios da globalização e do neoliberalismo, como uma maneira de reduzir a pobreza, pois prepararia os alunos para atender às necessidades do mercado. E Ball afirma que as políticas sociais e educacionais são cada vez mais evidentes no mundo moderno, pois

[...] estão sendo articuladas e legitimadas explícita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade (Ball, 2004, p. 1109).

Desse modo, observa-se a transição de um modelo de produção hierárquico e centralizador (Taylorismo/Fordismo) para um modelo de produção flexível e descentralizado (Toyotismo), quando este novo modelo de gerenciamento se apossa dos termos associados e próprios à gestão democrática como participação, autonomia e descentralização. No entanto, isso atribui ao modelo uma identidade própria, o que vai contra o significado original da gestão democrática. Atualmente, essas palavras parecem "tendencialmente despojadas de sentido político", de acordo com a percepção de Lima (2003, p. 120), o qual adverte para os novos significados atribuídos aos termos que são característicos da gestão democrática e assim se definem:

[...] a autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização-empresa; a descentralização é congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e garantia de eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de 'serviços' aos 'interessados' ou 'utentes', tendo em vista objetivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias (Lima, 2003, p. 120).

Seguindo a ênfase do trecho acima descrito, a seguir discute-se os principais instrumentos de gestão democrática e o novo significado que eles ganharam na lógica da gestão gerencial, enfatizando as consequências para a educação.

### **3.5.1 Autonomia e participação na logicidade da gestão gerencial**

Para compreender a autonomia e a participação na logicidade da gestão gerencial cita-se Adrião, o qual acredita que a autonomia é o núcleo da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática. Isso significa que as unidades escolares são responsáveis pelo sucesso ou fracasso das políticas educacionais. Os discursos sobre a autonomia escolar visam "qualificar

o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela ‘correção destas mesmas mazelas’ " (ADRIÃO, 2006, p. 68).

Por sua vez, Azanha (1993) argumenta que a autonomia/independência da escola não deve significar a falta de políticas educacionais mais amplas e bem estruturadas dentro de cada sistema, que podem e devem fixar normas, diretrizes e metas para a sua efetivação bem-sucedida. Para tanto, esse autor destaca:

É claro que a autonomia de cada Escola de uma Rede não exime a Administração do Sistema de Ensino da responsabilidade de fixar as diretrizes e as metas de uma política educacional. Mas, quando as escolas não têm sua autonomia e responsabilidades claramente definidas, a tendência da Administração é a de regulamentar em excesso e a das escolas, a de ficarem imobilizadas aguardando as ordens (Azanha, 1993, p. 40).

O que se observa é que a distância da finalidade que fundamentava esse mecanismo como construtor da democracia, a autonomia era utilizada como um método para aumentar a eficiência da escola e maximizar os resultados educacionais durante a década de 1990 (Adrião, 2006). Assim, o modelo de gestão gerencial consistia na transferência de funções para a escola, considerando o significado supostamente democrático, aproveitando-se, na verdade, de mecanismos para tornar viável a aplicação de práticas mercadológicas no setor educacional.

Há de se entender que a adoção de métodos de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola é um componente adicional da noção de autonomia, e a escola é obrigada a responder por sua autonomia, independentemente de seu nível. Trata-se de uma abordagem para estabelecer mecanismos de gestão privada no setor público, começando com a capacidade de tomada de decisão e responsabilização pelos resultados alcançados.

Considerando-se que a escola é responsável pelo trabalho ali desenvolvido, porque também ali as políticas educacionais ganham significado, é a partir dela que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola pública é sempre limitada porque depende das políticas adotadas pelo governo. Assim, a autonomia pedagógica, tanto das escolas públicas quanto das escolas privadas também é limitada em função das normatizações legais e institucionais que as regem. Por esse motivo, a autonomia da escola é sempre relativa (Adrião, 2006, p. 71).

Conforme o exposto, é necessário refletir sobre a “participação” da sociedade e da comunidade escolar no processo autônomo da gestão, destacando que, na lógica da gestão gerencial, a participação envolve formar parcerias com setores sociais dispostos a trabalhar

juntos para melhorar o ensino público. Cita-se, aqui, um exemplo, entre tantos outros movimentos, que é a campanha "Todos pela Escola", iniciada pelo governo federal, o qual solicita à comunidade civil, por meio do trabalho voluntário, a responsabilidade pela manutenção de escolas, por realizar atividades extracurriculares e fornecer outros serviços criados para meio de colaboração escolar e melhoria na qualidade da educação pública.

Nesse sentido, o que se pode observar é que a participação não se refere à construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola, pois, nesse novo modelo de gerenciamento escolar e educacional,

[...] a posição reservada aos usuários diretos da escola pública, como clientes de qualquer serviço, é a de avaliador externo de um serviço que adquiriu, a partir de padrões que não construiu, mas que lhe foi fornecido por meio da possibilidade de aferir comparativamente os resultados entre as escolas (Adrião, 2006, p. 79).

Sob a luz do exposto pelo autor, o que se evidencia claramente é que a responsabilidade pelos resultados educacionais obtidos é novamente atribuída às unidades de ensino, à equipe diretiva, aos docentes e à comunidade escolar, como se as políticas governamentais não fossem um componente importante desses resultados. Cada vez mais fica evidente que o Estado, de forma velada, continua se eximindo de suas responsabilidades e, em nome de uma pseudoautonomia, “impõe” responsabilidades às instituições escolares sem desenvolver políticas que lhes deem condições de cumpri-las e apresentar bons resultados.

### **3.5.2 O discurso da descentralização e o Modelo de Gestão gerencial**

A descentralização é outra ferramenta de gestão democrática incorporada à esfera gerencial, considerada um modelo de gestão educacional escolar viável para as sociedades neoliberais. No mundo da gestão e, especialmente, no campo da educação, esse termo apresenta várias contradições, o que induz que se concorde com o raciocínio da lógica de mercado. De acordo com essa compreensão, Power e Whitty (2003, p.792) afirmam:

[...] a descentralização não apenas reduz as ineficiências do controle monopolista e burocrático como também favorece imperativos de justiça social. Pôr as tomadas de decisão nas ‘mãos do povo’, como reza a cartilha, permite às comunidades locais desenvolverem formas de educação que reflitam seus próprios interesses e preferências e não os de outros, impostos de cima. Isso significa que mesmo quem se opõe às reformas neoliberais em outras esferas pode, às vezes, sentir-se atraído pelas suas vertentes educacionais (Power; Whitty, 2003, p. 792).

O modelo de gestão educacional gerencialista incorpora o conceito de descentralização, que, aparentemente, tem o mesmo significado da lógica democrática e atrai até mesmo aqueles que normalmente não concordam com o neoliberalismo. Mas, sendo a

descentralização implementada no processo de gestão educacional e da própria gestão escolar, ela acaba produzindo individualismo, e contrariando o princípio democrático da tomada de decisões coletivas para o bem comum. O setor privado pode financiar a educação agora que cada escola tem a liberdade de escolher e solicitar recursos, incluindo financiamento para sua manutenção.

A descentralização na educação, e também a reforma do Estado, é razoável porque reduz as estruturas administrativas do setor público e, portanto, os custos de manutenção (ADRIÃO, 2006, p.73). É nítida a percepção de que a razão principal é econômica. A descentralização dos meios está ligada a uma variedade de ferramentas avaliativas, principalmente testes destinados a avaliar o desempenho acadêmico<sup>13</sup>. Os testes de desempenho, por um lado, visam uniformizar os resultados e garantir que as aulas e os métodos de ensino sejam iguais. Por outro lado, eles incentivam a escola a tomar decisões de forma descentralizada e independente.

Com a introdução desta sistemática de avaliação, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e pré-definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade. (Adrião, 2006, p. 74).

A lógica do controle sobre o trabalho dos professores, afirma Adrião (2006), é o método mais eficaz para introduzir a lógica da gestão capitalista na educação. Quando se trata desse contexto, a atuação do professor e a autonomia da escola voltam para a execução, ou seja, para a aplicação dos resultados que serão avaliados. A autonomia é efetivada para implementar políticas centralizadas, como o sistema de avaliação do desempenho escolar e dos alunos.

Nesse aspecto, é fundamental ter em mente que a existência de um sistema tecnológico de armazenamento de informações obtidas por avaliações representa um avanço na educação brasileira, pois permite o mapeamento de informações e a caracterização do sistema de educação com dados quantitativos (Adrião, 2006). No entanto, Adrião (2006) enfatiza que a avaliação é uma parte essencial de qualquer planejamento e é fundamental para sua eficácia.

A avaliação desempenha papel fundamental na educação, mostra a situação educacional e também ajuda a mudar as coisas e criar maneiras de gerir a escola e ensinar na escola. Portanto, deve ser feita de acordo com o projeto de cada escola.

---

<sup>13</sup> Os testes de avaliação de desempenho não serão aprofundados neste estudo, pois eles não são instrumentos com relevância direta para a compreensão do objeto da presente pesquisa. Contudo, são citados porque são elementos que fazem parte do contexto geral do modelo de gestão gerencia na educação.

Assim ao garantir às escolas a possibilidade real de elaboração de seu projeto pedagógico, são seus resultados e os processos vivenciados que devem e podem ser cobrados; no entanto, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica (Adrião, 2006, p. 75).

Na congruência da nova gestão<sup>14</sup>, os recursos são descentralizados enquanto as metas e resultados são uniformes e indicam o grau de "produtividade da escola" (Adrião, 2006). Além disso, há também a questão do ganho de produtividade, consequência direta da lógica do mercado. Essa lógica leva à criação de novas políticas de formação de professores usando um sistema de premiação baseado no desempenho de cada funcionário - "a lógica da meritocracia, considerada um mecanismo fundamental para garantir a eficiência" (Tedesco, 1991 *apud* ADRIÃO, 2006, p.76). No entanto, esse tipo de pensamento sobre a educação descaracteriza os mecanismos de gestão democrática e reduz as chances de construir uma sociedade cujas relações se baseiam na democracia.

### **3.5.3 Outras preocupações significativas com a caracterização da concepção de gestão gerencial**

Acredita-se necessária a reflexão sobre uma questão significativa para caracterizar a gestão gerencial no contexto educacional: a flexibilidade e a qualidade total, pois, fornecem flexibilidade e "qualidade total<sup>15</sup>" às escolas, e, segundo Garcia, Casagrande e Pereira (2006), o modelo de gestão Toyotismo cria competitividade.

As políticas educacionais atuais se concentram no conhecimento, nas habilidades e nas competências como requisitos de qualificação dos novos funcionários, sendo isto uma exigência do "mercado".

Compreende-se, portanto, que o uso do caráter mercadológico na educação cria um conceito de ética profissional. O pensamento ético "torna-se obsoleto num processo de cumprimento de metas, melhoria do desempenho e maximização do orçamento", afirma Ball (2004, p. 1117), e os valores morais se tornam menos importantes do que os valores

---

<sup>14</sup> Refere-se à gestão gerencial.

<sup>15</sup> A qualidade total foi um importante instrumento da gestão gerencial, desenvolvido do Japão após a Segunda Guerra Mundial. Aplicado à educação ou à produção, a Qualidade Total tem os mesmos princípios racionalistas que orientam suas práticas: a busca da máxima eficiência na prática dos indivíduos, visando a máxima lucratividade (Pontes, 2002). Pontes (2002) ao analisar a cultura da qualidade Total no Japão em sua dissertação adota os autores Sashkin e Kiser, e salienta alguns pontos que de acordo com os mesmos caracterizam a cultura da Qualidade Total: julga a cultura organizacional como manipulável através da atuação do líder, sem considerar os elementos históricos que a constituem nem as contradições das relações de indivíduos em sociedade; a crença de que a cultura da organizações pode ser racional e constantemente modificadas; identifica os indivíduos como produtos ou processos vistos apenas pelo aspecto das relações econômicas. (Pontes, 2002, p. 32)

financeiros incorporados à ética. Segundo o mesmo autor, a performatividade<sup>16</sup> da lógica do mercado leva o público a se preocupar com suas imagens, propagandas e valores simbólicos, e a "maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar" é a principal preocupação.

Nessa lógica, as empresas incentivam seus funcionários e, não diferente, isso se aplica à educação, em que os indivíduos são incentivados a desenvolver suas habilidades de liderança, iniciativa e criatividade para maximizar seu potencial ao serviço da empresa. A organização desse tipo de trabalho aumenta a competitividade, pois o aperfeiçoamento é uma condição para o funcionário permanecer ou ser substituído. De acordo com, “mais do que a qualquer sistema de valor abstrato ou compromissos éticos, esses técnicos e profissionais são fiéis à política e à sobrevivência institucional” (Ball, 2004, p. 1118).

Conforme mencionado anteriormente, a permanência no sistema depende da competência, da capacidade de competir e da excelência pessoal. Ball (2004) enfatiza a questão da objetivação que o espírito mercadológico traz para a educação, no qual o conhecimento é transformado em "resultados", "níveis de desempenho" e "forma de qualidade" e “consequentemente, o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado de transferência eficiente e de controle de qualidade” (Boyles, 2000 *apud* Ball, 2004 p.1116).

A noção de educação como produto, diz Ball, despreza as características intrínsecas — próprias das interações humanas —, inerentes ao processo educativo, as quais não podem ser quantificadas. Nessa lógica, entende-se que a construção do processo educativo e as relações humanas que o acompanham são ignoradas, e o alcance de metas se constitui a principal forma de expressar os resultados. Assim,

[...] a prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão de obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos que visam a ‘obter’ desempenho, melhoria da qualidade e eficácia (Ball, 2004, p. 1117).

Na concepção desse autor, os alunos e alunas que recebem educação se tornam clientes da "mercadoria"<sup>17</sup> quando o sistema educacional é comercializado. O processo de comercialização da educação e as consequências associadas a essas mudanças culturais no

<sup>16</sup>A performatividade é entendida por Ball como “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (Ball, 2005, p.543).

<sup>17</sup> Nesse contexto, usa-se esse termo para caracterizar a educação como uma mercadoria, na lógica mercadológica.

sistema educacional geradas por um modelo gerencial de gestão impedem a luta pela democratização efetiva da educação. Consequentemente, produzem um efeito negativo na qualidade do processo educacional em seu todo e não apenas no ensino e aprendizagem.

A partir do que se discorreu até aqui, e sem o objetivo de esgotar a discussão sobre esse modelo de gestão gerencial, o que se pôde avaliar é que esse modelo entrou na educação durante a última década do século XX como resultado das políticas neoliberais que se manifestaram no Estado Brasileiro. E, baseado no toyotismo, veio da gestão privada e trouxe os princípios de flexibilização, descentralização e autonomia para o espaço público da gestão educacional/escolar. Assim, essa concepção de gestão criou laços entre o mercado e a educação.

O que também se pôde observar, principalmente nas fortes campanhas publicitárias e institucionais, é que os discursos empresariais no âmbito educacional transmitem políticas e diretrizes para a gestão das escolas públicas por meio de ações quase sempre voluntárias e assistencialistas. Ao contrário do modelo democrático, o objetivo da participação nesse processo de gestão é reduzir as ações do Estado no fornecimento de recursos para a educação pública, colocando em xeque a garantia da educação pública como um direito público subjetivo de todas as pessoas.

Outra questão que deve ser observada é a gestão gerencial, a qual, frequentemente, é associada à democracia, mas ao aproximar-se dos interesses do mercado desvia-se da lógica democrática. Esse modelo enfatiza a participação, a autonomia e a descentralização derivada de uma proposta que propõe que as escolas sejam responsáveis por seus resultados, retirando a responsabilidade do poder público<sup>18</sup> pela elaboração de políticas em benefício da qualidade educacional.

Assim, é fundamental entender a lógica da concepção de gestão que norteia as políticas educacionais atuais para agir conscientemente, comprometendo-se com um modelo de gestão escolar que promova a educação de alta qualidade, reduza a desigualdade e a exclusão social e garanta, efetivamente, a formação humana e cidadã integral.

### **3.5.3 A concepção de gestão democrática no contexto da gestão educacional: reflexões teóricas**

A concepção de gestão democrática, no contexto da educação escolar brasileira, começou com a Constituição de 1988 e foi ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da

---

<sup>18</sup> Entenda-se como poder público as esferas: União, Estados, Distrito Federal e municípios.

Educação/LDB, Lei n. 9.394/96. O intuito, aqui, é apresentar os benefícios da proposta de gestão que exige a participação de todos os envolvidos no processo educacional e se contrapõe a um modelo de gestão gerencial já discutido anteriormente.

Para construir os fundamentos teóricos desta análise adota-se as reflexões de Heloísa Luck, José Carlos Libâneo, Breno Sander, Victor Paro entre outros, os quais corroboram a ideia de que a gestão democrática é o melhor instrumento de gestão para se garantir uma educação pública de qualidade e socialmente referenciada nos princípios da democracia.

O Estado brasileiro criou bases regulatórias para o sistema educacional a partir da aprovação da Constituição de 1988, principalmente ao definir como sua obrigação garantir uma educação pública gratuita, laica e de qualidade para todos. O objetivo do ensino público, de acordo com o artigo 205 da Constituição Federal (CF), é preparar os educandos para a prática da cidadania e oferecer condições que lhes permita a entrada no mercado ou mundo do trabalho.

Nesse sentido, em seu artigo 208, a CF prescreve que "o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo" (BRASIL, 1988. Este imperativo constitucional determina que todos devem ter acesso e oportunidade de estudar, e o Estado será responsável por monitorar os sistemas educacionais para garantir que isso seja feito.

A principal "inovação" desta legislação, afirma Oliveira (1998), foi a inclusão de dispositivos que garantem o acesso e a permanência dos sujeitos no sistema educacional brasileiro, e também atribuem ao Estado a permissão legal de acompanhar o funcionamento das instituições e órgãos educacionais, assegurando-lhes as devidas condições de funcionamento.

Examina-se, aqui, o conceito de gestão democrática definido pela Constituição de 1988 e ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB n. 9.394 de 1996 (Brasil, LDB, 1996). Segundo os princípios constitucionais, o conceito de gestão democrática serve como baliza para efetivar a administração/gestão das instituições que gestam o sistema educacional brasileiro e deve ser o guia principal para fundamentar o planejamento e a execução das políticas públicas educacionais. Os princípios que sustentam essa proposta democrática de gestão educacional são definidos no artigo 14 da referida LDB:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

O que se percebe, ao longo das três últimas décadas, a partir da promulgação da CF de 1988, é que um dos maiores desafios enfrentados pela educação brasileira foi a implementação diária e efetiva de uma gestão democrática. Após o fim do Regime Militar no Brasil, em 1985, o processo de redemocratização política do país gerou mudanças significativas na educação, entre as quais a necessidade de um novo modelo de gestão. Até aquele momento histórico/político, a gestão educacional era conduzida de acordo com os princípios do sistema político estabelecido — rígido, hierárquico, centralizador, ditatorial e não incentivava a participação de diferentes atores sociais nas deliberações participativas das políticas educacionais e muito menos na autonomia da gestão da escola. A implementação de reformas educacionais que promovessem relações democráticas e participativas nas instituições educacionais era necessária no processo de democratização. Assim, ao elaborar a Constituição de 1988, os Constituintes colocaram as bases para mudanças significativas na gestão do ensino e do processo do sistema educacional em seu todo.

### **3.5.4 O desafio da mudança e os novos paradigmas na Gestão educacional**

Luck (2009) afirma que as mudanças no conceito de educação, principalmente a humanização da administração escolar por meio da descentralização das decisões e da promoção da participação de todos os envolvidos no processo educacional, resultam na gestão democrática. Essa autora acredita que o objetivo principal dessa "nova" proposta administrativa era alcançar resultados mais expressivos, permitindo que a sociedade participasse de forma diversa e efetiva das formulações e execuções das políticas públicas de educação e das decisões político-pedagógicas das instituições de ensino em qualquer nível.

Consoante a esse contexto, a participação surge como um dos principais meios para assegurar a gestão democrática ao possibilitar o envolvimento de todos os integrantes da instituição educativa na tomada de decisões. Porém, a ferramenta mais apropriada e eficaz para conduzir esse processo é o diálogo que, através da participação,

[...] proporciona melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade, e propicia um clima de trabalho favorável a maior aproximação entre professores, alunos e pais (Libâneo, 2003, p. 328).

Em suas obras, os pesquisadores Libâneo (2003), Luck (2009) e Paro (2008) destacam a relevância da implementação efetiva da gestão democrática nas instituições escolares do país como algo crucial para o aperfeiçoamento dessas instituições educacionais e a melhoria

da qualidade do ensino através das políticas públicas educacionais, que deve ser o principal objetivo. No entanto, esses autores enfatizam que a opção por uma Administração/gestão que incentiva a participação é difícil. Por outro lado, estabelecer um perfil administrativo é um processo complexo e deve ser consistente com o contexto político e social em que a sociedade está inserida. Além disso, deve atender às demandas das dimensões pedagógica, administrativa e social das redes e/ou sistemas de ensino.

As perspectivas da gestão técnica, científica e sociocrítica foram as mais discutidas ao longo da história da educação brasileira. A escolha de uma delas foi dada a partir de uma discussão abrangente entre governos e instâncias educacionais de representatividade sobre os objetivos das políticas públicas de educação nacionais. A análise técnico-científica refere-se ao conceito predominante nas instituições de ensino de todo o país durante décadas: o sistema hierarquizado sugerido pelo técnico-científico. Segundo Libâneo,

[...] na concepção técnico-científico, prevalece uma visão burocrática e tecnicista de escola. A direção é centralizada em uma pessoa, as decisões vêm de cima para baixo e basta cumprir um plano previamente elaborado, sem a participação de professores, especialistas, alunos e funcionários. A organização escolar é tomada com uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente e, por isso, pode ser planejada, organizada e controlada, a fim de alcançar maiores índices de eficácia e eficiência (Libâneo, 2012, p. 445).

Em conformidade com as ideias desse autor, percebe-se que as instituições educacionais, principalmente as escolares, que fundamentam seu processo de gestão nos princípios dessa concepção, valorizam muito a estrutura organizacional, incluindo um organograma de cargos e funções, normas e regulamentos, hierarquia de funções, decisões centradas e baixo nível de participação das pessoas. Embora já existam experiências progressistas de adoção de modelos alternativos de organização escolar, esse modelo é o mais predominante na educação brasileira.

Conforme já mencionado, o conceito técnico-científico de gestão se baseia na organização de cargos e funções, e nas regras e procedimentos administrativos. O objetivo é racionalizar o trabalho e aumentar a eficiência dos serviços escolares. A forma mais tradicional de gerenciamento é conhecida como administração clássica ou burocrática. Nesse novo modelo, denominado modelo de gestão da qualidade total, incorporar mais técnicas de gestão da administração empresarial.

Em contraposição à concepção de gestão técnico-científica, Libâneo apresenta e defende a concepção sociocrítica afirmando que:

Na concepção sociocrítica, a organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas considerando o caráter intencional de suas ações e as interações

sociais que estabelecem entre si e com o contexto sociopolítico, nas formas democráticas de tomada de decisões. A organização escolar não é algo objetivo, elemento neutro a ser observado, mais construção social levada a efeito por professores, alunos, pais e até por integrantes da comunidade. próxima (Libâneo, 2012, p. 445).

O autor deixa claro que, em uma relação de colaboração, o processo de tomada de decisões é coletivo, o que permite que se compartilhem as ideias com os outros membros do grupo. Mais tarde far-se-á um a abordagem sociocrítica da escola, desdobrada em várias formas de gestão democrática.

Libâneo (2012) afirma que, além de pesquisas sobre organização e gestão escolar, feitas por pesquisadores do tema, entre os quais Paro, Escudeiro, González, Luck, as observações de eventos recentes permitem expandir a gama de estilos de gestão e apresentar quatro concepções esquemáticas: a gestão técnico-científica, a gestão interpretativa, a gestão autogestionária e a gestão democrático-participativa, sendo que as três últimas são consideradas dentro da gestão da concepção sociocrítica.

A partir da compreensão de Libâneo (2012) traçam-se as principais características das concepções acima destacadas, a começar pela concepção interpretativa baseada nas experiências subjetivas e nas interações sociais dos sujeitos, o que privilegia menos o ato de organizar e mais a ação organizadora com valores e práticas compartilhadas. Assim, ao se analisar os processos de organização e gestão, a concepção interpretativa coloca em primeiro lugar os significados subjetivos e as interações das pessoas. O enfoque interpretativo considera as práticas organizativas como construções sociais baseadas nas experiências subjetivas e nas interações sociais. Ele se opõe fortemente ao conceito científico racional por sua rigidez normativa e por considerar as organizações realidades objetivas.

Nessa mesma dimensão de análise conceitual, é possível confrontar-se com a concepção de gestão denominada por Libâneo (2012) de autogestionária. Conforme os fundamentos e princípios dessa concepção, a ideia de responsabilidade coletiva valoriza a capacidade do grupo de criar e estabelecer suas próprias normas e procedimentos, pois não há direção centralizada e todos os membros da instituição participam de modo direto e igualitário. A autogestão coletiva é alcançada por meio do instrumento de eleições e a alternância de funções.

Desse modo, o sentido de autogestionamento se baseia na ideia de que todos são responsáveis pelo que fazem, que não há liderança “centralizada” e que todos os membros da organização participam de forma justa e direta do processo da gestão. Contudo, tende a evitar a “autoridade” baseada no “autoritarismo” e os métodos mais instrumentalizados de

gerenciamento. Na organização escolar, os elementos instituintes<sup>19</sup> são mais valorizados se comparados com os instituídos<sup>20</sup>.

Não menos importante que as concepções já mencionadas, a concepção democrático-participativa concebe a ideia de participação baseada na relação orgânica entre a participação dos membros da equipe e a direção. Mostra o quão importante é buscar objetivos que todos possam compartilhar e defende a tomada de decisões coletiva. No entanto, propõe, após a tomada de decisões coletiva, que cada membro da equipe assuma sua parte no trabalho, aceitando coordenar e avaliar sistematicamente o processo de sistematização, operacionalização e avaliação das deliberações (Libâneo, 2012).

Considerando todos os fundamentos expostos, observa-se que há diferentes opiniões políticas a respeito do papel das pessoas na sociedade, as quais estão presentes nas concepções sobre gestão escolar. Portanto, o modelo de organização e estruturação de uma instituição educacional tem um impacto pedagógico vivo por estar relacionado aos objetivos mais amplos dessa organização institucionalizada como espaço de aprendizagem e formação humana. Assim, resta saber se os objetivos dessa instituição estão comprometidos com a conservação ou transformação social.

As três outras concepções de gestão, ora apresentadas, compartilham uma perspectiva de gestão que se opõe à dominação e à subordinação dos indivíduos. Ainda que os defensores dessas concepções divirjam dos métodos mais específicos de gerenciamento e organização, eles acreditam que considerar o contexto social e político é fundamental para estabelecer relações sociais mais justas, democráticas e humanas, além de valorizar o trabalho coletivo e participativo das pessoas no seio das instituições.

Assim, em um contexto que considere os objetivos sociopolíticos da ação da gestão da instituição voltados para as lutas em prol da transformação social, Libâneo (2012) adverte:

A escola é uma instituição social com objetivo explícito: o desenvolvimento das potencialidades físicas, cognitivas e afetivas dos alunos, por meio da aprendizagem dos conteúdos (conhecimentos, habilidades, procedimentos, atitudes, valores), para se tornarem cidadãos participativos na sociedade em que vivem. O objetivo primordial da escola é, portanto, o ensino e a aprendizagem dos alunos, tarefa a cargo da atividade docente. A organização escolar necessária é aquela que melhor favorece o trabalho do professor, existindo uma interdependência, gerência, entre os objetivos e funções da escola e a organização e gestão do trabalho escolar. (Libâneo, 2012, p. 419).

---

<sup>19</sup> Entendidos como capacidade do grupo de criar, definir suas próprias normas e procedimentos no conjunto de suas relações.

<sup>20</sup> Prescritos como normas, regulamentos, procedimentos já predefinidos de forma vertical.

As responsabilidades pedagógicas de promover a discussão e a participação, enuncia Luck (2009), correspondem às responsabilidades dos gestores em relação à função sociopolítica. Portanto, o objetivo de melhorar as habilidades profissionais está de igual forma atrelado ao cumprimento dos princípios estabelecidos por uma administração democrática. O desenvolvimento simultâneo de novas habilidades, essenciais para lidar com problemas e encontrar soluções, é acompanhado por novos conhecimentos. Na concepção de Luck (2009), o administrador escolar também precisa melhorar suas competências e funções a partir da relação de gestão compartilhada. Também alude que a função pedagógica e a função técnica administrativa ainda não estão combinadas.

Com base nas ideias dos pensadores estudados neste estudo, compreende-se que a participação coletiva permite que os membros da comunidade escolar participem dos processos de tomada de decisão e funcionamento da instituição de ensino, além de fornecer aos seus membros um melhor entendimento dos objetivos, estrutura e dinâmica da unidade, além de criar um ambiente de trabalho favorável ao relacionamento entre os envolvidos. Sua base é o princípio da autonomia, que significa que as pessoas e os grupos são capazes de conduzir suas próprias vidas. A autonomia se opõe às ideias autoritárias, então, é possível alcançá-la por meio da participação na construção coletiva e na livre escolha de objetivos.

De acordo com Sander (2005), as instituições de ensino fazem parte de uma rede e dependem de políticas e gestão públicas, logo, essa autonomia, que aqui se discute, é relativa quando se trata de instituições públicas. Caso se considere que as condições de trabalho, entre as quais salários e formação continuada, não vêm da escola, o controle participativo não prescindirá das responsabilidades e da atuação do sistema. Isso significa que a direção da instituição deve considerar o planejamento, a organização e o controle de suas atividades internas, e também a adequação e aplicação das diretrizes gerais recebidas dos níveis superiores da educação.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: DISCUSSÃO NECESSÁRIA**

Nesta sessão disserta-se sobre políticas públicas e planejamento educacional, discutindo concepções, conceitos e suas complexidades. O planejamento será analisado, de modo geral, como uma ferramenta orientadora do processo de gestão perpassando pelo planejamento das políticas públicas, até chegar ao planejamento educacional necessário para efetivar as ações, os objetivos e as metas para a educação.

Também se faz uma abordagem teórica sobre a relação entre a constituição de políticas públicas e o Estado como ente elaborador e garantidor dessas políticas. A discussão teórica sobre o plano de educação como instrumento de planejamento das políticas públicas educacionais no território do município tem o intuito de problematizar para compreender como esse plano, considerado instrumento de planejamento de política pública educacional, contempla a participação da sociedade na essência de sua construção e sob qual concepção de gestão ele se fundamenta.

O Plano Municipal de Educação, instrumento de planejamento no território do município, não deve ser apenas da rede ou do sistema municipal de ensino, mas deve abarcar a demanda da educação de todo o território do município, contemplar a Educação Básica até o Ensino Superior e o segmento educacional privado.

O texto desta seção fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e se sustenta principalmente nas bases teóricas de Engels (1982); Hobbes (1980); Marx (1982); Rousseau (1999); Oliveira (2011); Padilha (2005); Saviane (1997); Freire (2005), Cury (2013), Fonseca (2013) entre outros.

### **4.1 COMPREENDENDO CONCEPÇÕES DE ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA**

#### **4.1.1 Concepções de Estado**

O papel do Estado e da política e seus modos de expressão, no âmbito da sociedade capitalista, tem se constituído, desde o século XIX, em um tema de preocupação e debate de inúmeros pensadores de tendências diversas.

Cumprir destacar que o Estado possui características próprias em diferentes momentos da história, e representa uma espécie de poder estabelecido entre pessoas ou grupos dentro da

sociedade. Neste tópico, analisam-se as diferentes concepções de Estado, enfatizando, sobretudo, visões de pensadores contratualistas, críticos, e pensamentos contemporâneos.

Nessa linha de raciocínio, o Estado absolutista vigente entre o final do século XIV até o século XVIII, representa, de forma mais clara, o início do poder estatal, período que representou a queda do modelo de organização feudal que conduziu a sociedade na Idade Média e a expansão do mercantilismo que acarretou novas organizações políticas, econômicas e culturais.

Nesse contexto, diversos autores analisaram o papel do Estado e seu funcionamento, e também a sua relação com a sociedade. Para John Locke, o Estado teria o objetivo de defender a vida e os direitos individuais, além da propriedade privada.

Para compreender corretamente o poder político e traçar o curso de sua primeira instituição, é preciso que examinemos a condição natural dos homens, ou seja, um estado em que eles sejam absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, dentro dos limites do direito natural, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade (Locke, 1992, p. 36).

Em contrapartida, para Thomas Hobbes, o Estado deveria regular a sociedade à medida que os cidadãos renunciassem ao seu poder, sendo o principal representante teórico do Estado absolutista (Hobbes, 1980). Este poder destinado ao Estado estaria nas mãos do rei, em ambas as teorias, figura esta que negociava constantemente com a burguesia que financiava a monarquia.

Em outra perspectiva, é relevante enfatizar Jean Jacques Rousseau que influenciou a Revolução Francesa por meio de sua obra O Contrato Social que estabeleceu medidas democráticas mais justas e próximas das noções de liberdade ao invés de meios soberanos:

Se eu não considerasse senão a força e o efeito dela derivado, diria: Quando um povo obrigado a obedecer, obedece, faz bem; assim como quando pode sacudir seu jugo, e o sacode, age ainda melhor, porque recobra a sua liberdade em virtude do mesmo direito que o oprime, ou tem-no para recuperá-lo, ou não existia para tirá-lo. Porém, a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais. Não obstante, este direito não provém da Natureza; funda-se em convenções. Resta saber que convenções são estas. Antes de chegar a este ponto, devo estabelecer solidamente o que acabo de indicar (Rousseau, 1999, p. 26).

Nessa perspectiva, observa-se que dessas concepções depreende-se um Estado no qual o poder era extremamente concentrado e vinculado à figura do rei e à nobreza que o sucederia, inexistindo qualquer outra possibilidade fora dessa forma de organização.

Posteriormente, diante da ruptura do poder representado pelo status da nobreza e sua substituição pelo poder objetivo, decorrente da posse da propriedade privada para a

diferenciação entre as pessoas, o que, futuramente, viria a constituir a classe com posses e classe sem posse, ocorreu, então, a passagem do Estado absolutista para o Estado capitalista.

Por sua vez, Marx e Engels, ao analisarem o Estado burguês no período correspondente ao início do capitalismo industrial, destacam como elemento essencial a contradição entre interesses particulares e os da comunidade. A partir dessa análise surgiu um poder responsável para moderar o conflito e manter a ordem: o Estado, o qual, colocando-se acima da sociedade, passou a dominá-la por meio da lei, da tributação e coação (CABRAL, 2023).

Segundo a perspectiva de Engels, esse denominado Estado passou a apresentar-se independente e autônomo, no entanto, na prática, ele representava, no campo político, os interesses da classe economicamente dominante, e visava evitar eventuais reações da classe dominada.

Consoante o que consta na obra O Manifesto Comunista, para Marx e Engels o executivo do Estado moderno não era “senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx; Engels, 1982, p. 42). Portanto, essa é, em resumo, a essência de toda a concepção marxista sobre o Estado, sintetizada com notável clareza na referida fórmula do Manifesto Comunista. E o próprio Engels expressou a mesma ideia numa passagem igualmente célebre ao afirmar:

[...] a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada. (Engels, 1982, p. 199).

Na mesma linha de pensamento da teoria marxista, Mandel (1982) declara que o Estado é um produto da divisão social do trabalho, tendo o papel de sustentar uma estrutura de classes e relações de produção. Segundo o autor, pode-se entender que a origem do Estado é semelhante à da propriedade privada e à separação das esferas privada e pública. No Estado burguês, extinguem-se as relações sociais de coerção e dependência, e, em seu lugar, assumem as relações econômicas, de poder e dominação.

Essa visão dos principais formuladores da origem e função do Estado revela que eles têm, em comum, a não percepção de qualquer função do Estado semelhante às políticas públicas sociais e econômicas. Certamente, isso não foi em decorrência da ausência dos problemas e desajustes ou de sua explicitação, àquela época.

No que se refere à moderna utilização do termo “Estado”, seu emprego pode ser associado à concepção constante da obra de Maquiavel, intitulada “O Príncipe”, na qual ele

relaciona o conceito de Estado com o império e autoridade sobre os homens. Há, porém, conceituações filosóficas e jurídicas a respeito do termo Estado que podem mostrar entendimentos que fazem referência à moral e à ética, ou como a uma série de leis e regras às quais os homens se submetem.

Nesse sentido, Silva (2017) relata uma separação conceitual entre Estado e sociedade ao caracterizar Estado como o laço jurídico ou político, e sociedade como a pluralidade de laços. Dessa assertiva, infere-se, dentre outras possíveis interpretações, a dinamicidade de interesses individuais que constituem a formação do Estado, as lutas de classe, os movimentos sociais, as batalhas fiscais e as disputas pelo poder político.

A partir das explanações das diferentes concepções de Estado e da moderna utilização desse termo, é necessário identificar e analisar as políticas públicas como produto de ações estatais, destacando o impacto na sua formulação e, posteriormente, sua relação direta com o Estado, a fim de que se compreenda melhor a sua criação e efetivação.

#### **4.1.2 Política: um só sentido?**

Como seres sociais, os humanos usam a política diariamente para realizar ações que exigem discussão, argumentação e diálogo em defesa de seus interesses. Paulo Freire (2005) afirma que "os problemas educacionais não são apenas técnicos ou apenas pedagógicos, mas também políticos e econômicos e convém esclarecer o que significa fazer política ao fazer educação", conforme seus fundamentos politicopedagógicos. Ao considerar as palavras de Freire sobre a educação associada à política, pode-se concluir que a educação estimula a reflexão democrática e a adoção de um posicionamento político razoável em resposta à violência, à intolerância, ao preconceito, à ingenuidade, ao individualismo, à falta de participação nos processos decisórios e até mesmo à desinformação, e que todos contribuem para uma sociedade desigual.

A partir de então, busca-se refletir sobre algumas indagações: *O que é política? O que são políticas públicas e políticas educacionais? Por que associar política à educação?* Quem sabe esses questionamentos possam fazer com que se compreenda mais satisfatoriamente os vários sentidos da palavra política, de que se constituem as políticas públicas, os conceitos de políticas educacionais e os processos de descentralização na política educacional.

A ideia de que a palavra "política" é pejorativa afasta e confunde as camadas mais populares do exercício legítimo de sua cidadania, como se fosse algo ruim, maléfico à

sociedade e que não pode ser tratado por pessoas sérias, honestas ou um assunto que é exclusivo para políticos profissionais. No entanto, existe uma explicação para isso, pois,

[...] a palavra *política*, em seu sentido específico, pode representar a administração do Estado pelas autoridades e especialistas governamentais, as ações da coletividade em relação a tal governo, as atividades dos políticos ou dos especialistas em política — geralmente filiados a partidos políticos. Em contrapartida, pode ser também associada à atividade duvidosa de alguns desses mesmos políticos profissionais que, eleitos democraticamente pelo povo, ao invés de bem representá-los, acabam utilizando seus cargos para obter vantagens pessoais das mais diferentes naturezas. (Padilha, 2005, p. 20).

Esse autor, ainda afirma que a política é intrínseca aos seres humanos e suas relações sociais e culturais e ajuda a resolver problemas, organizar a vida em sociedade, discutir direitos e obrigações. Assim, a política é necessária para tornar a vida justa, equilibrada e pacífica. Por sua vez, Aranha & Martins (1993, p. 179 apud Padilha, p. 19), explica: "a política pode ser entendida como a arte de governar, de gerir o destino da cidade, já que, em seu sentido etimológico, vem de polis, que, em grego, significa cidade".

Nesse contexto, o que se pode compreender é que o ser humano, um ser social, usa a política diariamente para fazer coisas que exigem discussão, argumentação e muito diálogo para defender tudo aquilo que diz respeito aos seus interesses, sejam coletivos ou individuais. Como resultado, falar de política significa falar sobre as relações humanas, sejam elas democráticas ou autoritárias; justas ou injustas. Isso depende da relação existente entre política e educação. Contudo,

Paulo Freire insiste na necessidade de não dissociarmos política de educação, para evitar, por exemplo, que nossas crianças, jovens e adultos possam ser vitimadas por um processo educativo que acentue o preconceito, a violência, a intolerância, a ingenuidade, o individualismo, a não participação nos processos decisórios e até mesmo a desinformação e, enfim, aceitem uma sociedade desigual. Por isso ele propõe uma educação política (Padilha, 2005, p. 20, 21).

É nesse sentido que, para evitar a desigualdade social, as pessoas devem ser educadas para participar ativamente da sociedade e entender seus deveres e direitos como cidadãos. Isso requer educação politizada, pois educação e política devem estar ligadas uma à outra de forma estreita para dar aos cidadãos a capacidade de decidir e discutir seu futuro de modo consciente desde a infância.

A propósito desse contexto, Veiga (1995, p. 13) afirma que o "Político e pedagógico têm assim uma significação indissociável". Além disso, a autora afirma que a vivência democrática da escola ou do próprio sistema de gestão educacional ocorre quando as dimensões política e pedagógica coexistem, ou seja, as ações políticas e pedagógicas são necessárias para que a escola viva de modo verdadeiramente democrático.

Com base no pressuposto de que a educação é um ato humano, entende-se que a educação é um ato político. Em outras palavras, todas as ações dos educadores são políticas porque são tomadas dentro de um grupo ou de uma coletividade e têm impacto na aplicação dessas ações dentro ou no cotidiano desse grupo.

#### **4.1.3 Políticas públicas e sua constituição**

Antes de adentrar na discussão sobre políticas públicas, julga-se importante destacar a diferença entre Estado e governo. Isso porque não existe uma visão única sobre Estado, nem apenas uma definição de Estado, o que torna uma tarefa complexa conceituá-lo de maneira definitiva, e, além disso, seu conceito varia segundo o contexto em que é analisado: político, filosófico, sociológico ou constitucional.

Pode-se considerar que o Estado, no sentido político, tem personalidade jurídica, portanto é um ente público, e pode ser entendido como um território soberano — poder público impessoal, estável e perene. Contudo, se constitui como um conjunto de instituições políticas de três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário — aos quais cabe o dever constitucional de servir a sociedade através das políticas públicas de Estado e de Governo.

No que se refere ao Governo, este pode ser concebido como uma das partes que compõem o Estado, como se fosse sua divisão administrativa. O governo administra o Estado através da formulação e implantação de medidas que levem em conta as dinâmicas do país e a demanda das necessidades da sociedade. No Brasil, o governo não se restringe a uma esfera, portanto, tem-se o governo federal — também chamado de União — o governo estadual, o governo municipal e o governo do Distrito Federal cada um com competência política, administrativa e financeira definida pela Constituição Federal de 1988. Em um país de Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, os governos são eleitos pelo voto direto da população e têm mandato de quatro anos, com direito a reeleição. Nesse contexto, pode-se afirmar que o Estado é perene e o governo é transitório.

Tomando como base o acima exposto, pode-se dizer que, de início, a análise de políticas públicas intensificou-se, no Brasil, a partir de 1980, decorrente da dinâmica política e das transformações que o país enfrentava, com reformas econômicas e políticas nas áreas de saúde, educação, previdência, saneamento, dentre outras. De acordo com Mincato (2012), buscava-se, sobretudo, compreender quais eram as possibilidades e os óbices para a implantação de mudanças, constitucionalmente inscritas e dependentes de decisões estatais.

A discussão sobre políticas públicas não se refere tão somente às formas de articulação do Estado com o capital, mas também às manifestações das forças sociais, da organização e da mobilização das classes subalternas na alteração da ordem estabelecida em uma conjuntura específica. Sob esse aspecto, “a análise de uma política deve levar em consideração as formas de organização do Estado e da sua relação com a sociedade civil no conjunto da dinâmica social e econômica” (Faleiros, 2010, p. 19).

Na concepção de Pereira (2008), compreende-se a política pública, não apenas e tão somente, como sinônimo de política estatal, isto é, uma política de Estado. Isso porque, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo, sendo, deste modo, o termo público muito mais abrangente do que o termo estatal.

Não obstante, é importante destacar que as políticas públicas devem ser responsabilidade do Estado e a sociedade deve atuar de modo complementar com o Estado e não como responsável principal na sua execução. A sociedade organizada tem papel fundamental na construção, execução, monitoramento, avaliação e fiscalização das políticas públicas, as quais são fortes motivadoras para articular os diferentes, amplos e difusos interesses manifestados, de forma organizada, pelos movimentos sociais. Estes, por sua vez, se relacionam com as políticas públicas, deixando transparecer a complexidade da participação da sociedade na tomada de decisões, no encaminhamento de ações governamentais e no controle e fiscalização de sua implementação. A política pública, na sua configuração recente e restrita, tem a conotação de política pública, a qual engloba a política social.

De acordo com Höfling (2001), as políticas sociais têm sua gênese nos movimentos populares do século XIX, voltados aos conflitos entre o capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nesse contexto, seu surgimento foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Nessa conjuntura, observa-se que as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, direcionadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Conquanto seja uma das formas de interferência do Estado na sociedade, além de ser um mecanismo que o Estado burguês utiliza para atender as necessidades e reivindicações da

classe trabalhadora, por outro lado, é, ao mesmo tempo, uma ferramenta de expansão e consolidação do sistema capitalista de dominação.

Conforme o que diz Vieira (2007), compreende-se que a constituição da política social não partiu da iniciativa de um suposto Estado benevolente e sensível à demanda dos expropriados, mas após uma luta daqueles que se tornaram trabalhadores que se viam em condição de serem explorados no processo de produção. Nessa perspectiva, destaca-se que os direitos sociais significam, inicialmente, a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores e da classe oprimida.

No entanto, Souza (2006) lembra que não há uma definição única e ideal para as políticas públicas, e apresenta quatro definições de autores diferentes para o conceito, antes de apresentar sua perspectiva conceitual sobre o assunto:

Mead define como um campo dentro do estudo da política e analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer (Mead apud Souza 2006, p. 24).

É evidente que, além de ser um conceito amplo, o uso do termo é relativamente novo e até mesmo complexo. De acordo com Souza (2006), apenas nas últimas décadas a relevância deste assunto foi reconhecida, e a autora fornece um breve resumo do conceito ao afirmar que:

Pode-se, então, resumir políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitoreiras em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

De acordo com Souza, as políticas públicas contêm propostas que precisam ser analisadas e implementadas pelos indivíduos. A elaboração de tais políticas é tarefa extremamente complexa que pode fracassar se não forem consideradas as particularidades de cada região ou Estado. Algumas das "questões de fundo" que devem ser avaliadas, compreendidas e consideradas ao se formular e implementar uma política governamental qualquer são o período histórico, o contexto social, cultural, econômico e a influência mundial.

É importante destacar que os fatores que determinam o "sucesso" ou "fracasso" de uma política pública são complexos, diversos, e exigem grande esforço de análise,

especialmente quando se trata de políticas sociais (comumente definidas como educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.). Aqui, é crucial enfatizar a distinção que existe entre o Estado e governo de acordo com Holfling (2001):

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e o Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurar-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (Holfling, 2001).

Heloisa Holfling embasa-se no pensamento de Weber para definir o Estado como uma organização de dominação institucionalizada, política e especializada. Ele diz que o Estado é uma comunidade humana que, em determinado lugar, "reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima. O direito de coação física só pode ser concedido às demais associações ou indivíduos na medida em que o Estado o permite" (Weber, 1994, p. 28). Enquanto para Durkheim (1993, p. 52) "o Estado, ao menos em geral, não pensa por pensar em construir sistemas de doutrinas, mas sim para dirigir a conduta coletiva".

Embora as duas últimas citações demonstrem o domínio do Estado sobre o indivíduo, é importante lembrar que os conflitos e contradições da sociedade podem criar forças organizadas que lutam contra esse domínio homogêneo da classe burguesa, que, na maioria das vezes, está de "plantão no poder". Assim, mesmo sem total dominação, os grupos podem se unir em espaços de luta para combater a coerção do Estado e, nos espaços apropriados, participar da construção e implementação das políticas públicas que dizem respeito aos interesses da sociedade.

#### **4.1.4 Reflexões sobre conceito(s) de políticas públicas educacionais**

É importante pontuar, ainda que de forma breve, acerca de políticas públicas educacionais, pois consistem em uma das principais políticas públicas sociais que procede da garantia constitucional do direito à educação de todas as pessoas.

Na Constituição Federal de 1988, a educação é garantida como direito social fundamental, público e subjetivo, sendo obrigatória a educação básica: educação expressa como direito do cidadão e dever do Estado e da família.

Nesse contexto, as políticas públicas em Educação consistem em programas ou ações elaboradas em âmbito governativo que auxiliam a garantir e efetivar os direitos previstos na Constituição Federal. Dessa forma, um dos seus objetivos é colocar em prática medidas que

garantam o acesso à Educação para todos. Entretanto, com a ideia de educação como bem público ou serviço público, mesmo sendo oferecida pela iniciativa privada, mostra-se preocupante, sobretudo para os educadores comprometidos com a educação como bem insubstituível e direito inegociável.

Nesse cenário, é importante salientar os riscos que acometem a Educação pública brasileira, que a qualificam como simples e barata “mercadoria” e cuja mercantilização e mercadorização são defendidas pelo neoliberalismo sob a lógica do capital.

A Educação, sendo bem público, traz implícito um serviço público como dever do Estado que alcance a coletividade, o que é diferente de bem comum. Isso porque a educação, na condição de bem público exige custo zero<sup>21</sup> para os sujeitos gozarem do benefício, que deve ser extensivo a todos o que o requeiram.

Portanto, conforme explanado, mostra-se evidente que o estabelecimento de políticas públicas – inclusive as da educação — estão essencialmente relacionadas tanto às demandas e ações do Estado quanto à sociedade que também exerce papel ativo e decisivo para a sua criação, execução e fiscalização.

Ao tomar por base o pensamento de Sofia Vieira (2011) compreende-se que as políticas públicas educacionais são um conjunto de conceitos, expectativas e tendências que se relacionam com conceitos e ações da categoria pública. Eles expressam a multiplicidade e a diversidade de intervenções específicas em determinado momento histórico, e podem se desdobrar em outras políticas.

É importante entender que todas as políticas públicas, inclusive as educacionais, estão ligadas ao Estado que as define, as quais estão muito presentes no cotidiano da educação. Este estado, tem vários níveis de operação, e cada um deles tem um papel na elaboração e implementação de suas políticas. Nesse sentido, compreendemos que:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e 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 (Pedro; Puig, 1998, apud Vieira 2011, p. 55, 56).

Para entender a definição exposta acima, é importante considerar que a política pública se interessa em atender as ações do governo. Quando se trata de políticas públicas

---

<sup>21</sup> Este termo não significa que o cidadão não pague pela educação pública. Toda e qualquer política pública é custeada pela população através do pagamento de impostos e tributos. Nesse caso, os contribuintes pagam para o Estado e não diretamente às instituições públicas que ofertam a educação.

educacionais, a compreensão volta-se às ações relacionadas ao sistema educacional, e isso inclui como as instituições educacionais se organizam e como essas políticas, planos e programas educacionais são implementados efetivamente para atender as demandas prementes da sociedade.

Ao analisar os métodos — isto é, a forma pela qual as políticas públicas educacionais são desenvolvidas e consolidadas, é importante considerar o contexto em que elas foram desenvolvidas no país (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É verdade que um dos objetivos das políticas públicas educacionais é alcançar a qualidade do ensino público, o que requer que as escolas sejam autônomas, mas isso não isenta o Estado de seus deveres, pois, muitas vezes, os elementos levados em consideração não correspondem às necessidades e especificidades de cada escola. Nem sempre a realidade, na qual a escola está inserida é levada em consideração. Daí, o fracasso de muitas políticas públicas educacionais. Para compreender esse contexto,

[...] tomemos o caso da descentralização, que tem na municipalização do ensino fundamental e em outros desdobramentos, como a autonomia da escola, fortes determinantes. Esta tendência, defendida por muitos nos anos 80 foi aprofundada no governo Fernando Henrique Cardoso- FHC – e teve continuidade no governo Lula, assim, ao nos aproximarmos de um tema complexo como a análise das políticas públicas, é preciso especificar de que política está se tratando para que não parem dúvidas a respeito dos elementos de ruptura ou de continuidade em jogo (Vieira, 2007, p.57)

Essa perspectiva afirma que o passado histórico de uma nação pode dizer muito sobre os motivos da adoção de uma política específica em detrimento de outra.

#### **4.1.5 Política Educacional e o processo de descentralização**

As décadas de 1980 e 1990 foram de mudanças na democracia brasileira. Durante aquele período, foram implementadas reformas neoliberais e, embora o país tenha defendido novas políticas públicas, seus efeitos sobre a população centraram-se mais na regulação e controle do que na melhoria da qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, da vida das pessoas. O objetivo das propostas era, sim, a melhoria das condições de vida da população, no entanto, a história política mostra que as políticas de controle e retenção de gastos se revelaram mais eficazes do que a efetivação das políticas públicas na transformação e melhoria de vida da população.

Assim, o principal efeito das políticas implementadas naquele período foi a descentralização das ações. Isso significa que algumas ações passaram da esfera federal e

estadual para a municipal. Porém, esse processo de “descentralização” não considerou o fato de que alguns municípios, ou a maioria, não possuíam recursos suficientes para suportar esta mudança e efetivar as ações que lhes foram impostas a desenvolver. Além disso, a tentativa de descentralizar os recursos dificultou ainda mais a capacidade de as escolas autogerirem-se com qualidade, eficiência e atendendo às necessidades de sua comunidade. Sob essa ótica, tem-se que a

[...] tensão entre diferentes focos de orientação nas políticas públicas para a educação pode ser percebida no processo de reformas educacionais vividas nas últimas décadas no contexto latino-americano. O foco primeiro dessas reformas foi a gestão e organização da educação: maior flexibilidade – inclusive curricular, o que repercute diretamente sobre a condição profissional do docente – descentralização, autonomia e reforço à participação no nível local orientado pela noção de eficiência e de busca de melhores resultados (Oliveira, 2011, p. 29).

Observa-se, portanto, que a descentralização é benéfica para a escola, dependendo de como é aplicada, e, assim, pode ser considerada um meio de apoio para a execução de projetos únicos que levem em conta as particularidades e necessidades de cada instituição escolar.

Conforme afirma Peroni (2003), durante esse período — o da reforma — a redefinição das políticas públicas para a educação básica levou à questão da qualidade, antes relacionada à formação cidadã e à gestão democrática, a ser associada à reforma e à modernização de sistemas administrativos, à criação de programas de avaliação e à compra de materiais didáticos pela própria instituição escolar.

É importante lembrar que a centralização e a descentralização influenciam fortemente a política educacional, e a escola responde a isso. E Pacheco (2000, p.145) analisa como ocorria essa relação e observa que a lógica reguladora e controladora do Estado foi reduzida e cabia ao próprio impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar e avaliar. Ainda sob a ótica desse autor, a descentralização é necessária devido à abrangência e à burocracia das relações administrativas. Ele acredita que a eficácia, a qualidade, a diversidade, a heterogeneidade e os desígnios entram de modo político no ambiente escolar. Isso se deve aos resultados que podem se produzir, e não aos procedimentos.

De acordo com esse ponto de vista neoliberal e mercantilista, a escola tende a se desenvolver conforme a lógica do mercado e é obrigada a prestar contas de seus resultados por meio de avaliações externas. Assim, entende-se que é necessário combater qualquer tipo de acordo proposto pelo “sistema burguês”, e defender a ideia de que o projeto político pedagógico pode ser considerado um documento que materializa as intenções, necessidades e demandas da unidade educativa em nível local, quando bem elaborado e discutido em

equipe, o que é relevante para os profissionais e educandos da escola. Somente através de um Projeto Político Pedagógico bem elaborado, com a participação de todos, é que a escola pode alcançar seus objetivos e avaliar permanentemente suas ações e resultados.

Com base no contexto acima, Vieira (2011) tenta explicar que, apesar do fortalecimento do poder local<sup>22</sup> e da possibilidade de descentralização, a centralidade persistiu, pois, a União tem o maior poder de tomar decisões e definir as políticas nacionais de educação, é o que denomina de “Descentralização tutelada”, diz Menezes (2001, p.68).

Contudo:

Constitui-se, portanto, a descentralização administrativa, se assumida conscientemente, um importante espaço que a escola deve ocupar na definição de políticas pedagógicas representativas dos ideais da comunidade escolar ali envolvida, mostrando que a instituição educativa pode se tornar democrática, não só por sua prática administrativa, mas se tornar democrática também por sua proposta político-pedagógica (Pereira, 2007, p. 21).

Embora se reconheça que a reorganização das instituições escolares esteja relacionada ao fato de serem submetidas às políticas neoliberais que preconizam a ideia de Estado Mínimo em detrimento do "Estado do Bem-Estar Social", é importante observar que o Estado atua como gerente das ações ditadas por uma agenda política internacionalmente definida, que prioriza o privado em detrimento do público. Nesse sentido, o conceito de descentralização está relacionado ao conceito de democratização da gestão educacional. Portanto, partindo dessa premissa, acredita-se ser o momento de se valer dessa concepção de descentralização e construir e/ou fortalecer o espaço de poder que a escola ganhou, pois o sentido dessa concepção de descentralização também está ligado ao conceito de autonomia.

Nessa perspectiva, Pereira (2007) afirma que o Projeto Político Pedagógico será o resultado concreto do processo de descentralização na escola. Por causa disso, é sua responsabilidade principal transformar a escola em um lugar onde os interesses de todos sejam representados. Ele também tem a capacidade de oferecer opções inovadoras de ensino que preparem os alunos para o mundo competitivo e excludente em que estão inseridos.

Vale ressaltar que uma política educacional democrática para/ e nas escolas aumenta a eficiência social e educacional e envolve, em seu currículo, a formação de cidadãos autônomos, críticos, reflexivos de ações políticas, sociais e culturais transformadoras.

---

<sup>22</sup> Refere-se à “autonomia” das secretarias municipais de educação quanto das escolas.

#### 4.1.6 Relação entre Estado e políticas públicas

A partir da exposição das concepções de Estado e políticas públicas dos autores até aqui citados, vê-se a importância de ressaltar algumas relações que podem ser estabelecidas entre esses temas. Entre essas relações está o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade que reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade em seu todo.

Ainda nesse sentido, tanto as políticas públicas quanto as sociais surgiram de problemas estruturais e específicos decorrentes da própria estrutura econômica de classes da sociedade capitalista baseada na valorização do capital privado e na exploração do trabalho assalariado livre.

Doravante, mais do que oferecer “serviços” sociais – entre eles a educação – as ações estatais, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção e garantias de direitos sociais.

Nessa esteira, é possível identificar que as políticas públicas estão associadas ao surgimento da questão social no sistema capitalista e que sua implementação partiu de uma ação do Estado em resposta às demandas e lutas advindas do conflito que se instalava na sociedade a partir das desigualdades entre as classes.

Com o avanço dos movimentos sociais surgiram novas formas de organização e de exercício da cidadania; formas diretas e descentralizadas de participação, que questionavam o autoritarismo do Estado e exigiam democracia e respeito à vontade popular.

Assim, declara Sousa (2019), esses movimentos propuseram o desafio de construir uma esfera pública que ampliasse o espaço de decisão da sociedade civil organizada e apontasse na direção de uma ordem política verdadeiramente democrática. Tratava-se, portanto, da construção de um espaço onde as diferentes forças sociais e políticas se confrontavam e travavam suas lutas em defesa do interesse público.

Nessa perspectiva, as políticas públicas tornaram-se a forte motivação para articular os diferentes, amplos e difusos interesses manifestados, de forma organizada, pelos movimentos sociais, os quais deixam transparecer a complexidade da participação da sociedade na tomada de decisões, no encaminhamento de ações governamentais e no controle e fiscalização de sua implementação. Esses movimentos, portanto, constituíram-se espaços de organização social e política da sociedade civil, em suas diferentes formas de ação coletiva voltadas à construção da democracia, e de um sistema político que propiciasse a criação de dignos padrões de convivência e de sobrevivência para as classes populares.

Ao longo desta discussão, reflete-se sobre a relação entre teorias políticas e educação, destacando-se a presença do Estado na definição de políticas públicas, dentre as quais a educação, e percebe-se sua presença próxima e intensa na vida de cada cidadão. Também foi fácil entender que a concepção de Estado está diretamente relacionada às políticas públicas definidas em uma sociedade, as quais correspondem à interação entre Estado e sociedade na sua condução.

Constatou-se, nessas reflexões, que, embora as políticas públicas sejam consideradas espaços contraditórios, pois, é através delas que o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante, ao mesmo tempo o Estado é controlado por ela ao incorporar suas demandas.

Considerando essa discussão, apesar de contradições no campo da política social, o Estado, sob influência e ameaçado pelos ideais neoliberais, não pode retroceder em relação aos direitos sociais da classe trabalhadora. Cabe à sociedade atuar no controle social, defendendo e lutando pelo seu projeto de sociedade livre e autônoma que vai de encontro ao projeto hegemônico de poder do Estado capitalista e burguês.

Historicamente, o Estado brasileiro sempre manteve um caráter elitista, autoritário e centralizador, orientando sua ação pela dinâmica do processo econômico, isto é, atuando a favor da reprodução do capital (lucros), sendo controlador das legítimas reivindicações dos trabalhadores e dos setores populares em geral.

Ao encerrar este tópico pode-se dizer que as políticas públicas foram/são mecanismos usados pelo Estado para exercer esse controle, mas não devem ser vistas como concessões, e sim como conquistas ou direitos. Isso porque as políticas públicas, numa sociedade verdadeiramente democrática, são a resposta do Estado às demandas dos cidadãos enquanto direitos sociais.

#### 4.2 PLANEJAMENTO: CONCEPÇÕES E COMPLEXIDADES

Na qualidade de ato natural da humanidade, o planejamento deve estar presente em todas as fases da existência humana. Ao planejar, o indivíduo tem a oportunidade de conduzir sua própria vida, fazer suas escolhas sobre como viverá e o que fará para alcançar os objetivos. Para tanto, ele precisa planejar como garantia à existência material e como desenvolverá e executará suas ações. O sujeito inicia sua relação com o ato de planejar, que é uma projeção futura, a partir de suas experiências diárias com suas necessidades. Ninguém

pode mudar essa combinação, pois o agir depende, antes de tudo, de um pensamento prévio para sua execução (Vasconcellos, 2002).

Um indivíduo que planeja reconhece a importância de participar da criação e discussão de ações essenciais para a organização da vida social. O processo de planejar estabelece um ato político, uma tomada de decisão intencional que começa com a criação ou programação de ações que, condensadas em um plano ou projeto, requerem do sujeito uma postura subjetiva e objetiva sobre a realidade em que está envolvido. Aqui, se inicia uma reflexão sobre o planejamento, como uma política essencial para a existência de uma sociedade organizada, em particular sobre o planejamento educacional a partir dos planos de educação criados ao longo da história do Brasil, buscando refletir sobre a distância entre quem planeja e quem executa.

A vida diária dos seres humanos está ligada ao planejamento. O ser humano planeja de uma maneira empírica ou científica. Toda atividade humana tem algum grau de planejamento, e sempre foi assim desde os primórdios. Cada vez que um objetivo é buscado, existem alguns métodos que devem ser empregados para alcançá-lo. E isso é planejamento.

No dia a dia, as situações exigem planejamento, embora nem sempre seja formalizado. Para poder implementá-lo em ação, é preciso agir de maneira organizada e sistematizada à medida que a realidade se torna mais complexa. Ao pensar, o indivíduo desenvolve níveis cada vez mais aprimorados de discernimento, compreensão e julgamento da realidade, o que lhe favorece uma conduta comprometida com novas situações da vida, conduzindo-o à necessidade de planejar para alcançar objetivos e metas.

Em termos gerais, o planejamento pode ser concebido como uma função administrativa que consiste em saber, antecipadamente, aonde se quer chegar. No planejamento são estabelecidos os objetivos e metas e definidos os meios para atingi-los. O planejamento é a tomada antecipada de decisões sobre o que fazer antes de a ação ser necessária. Sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingir os objetivos.

O planejamento é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela instituição, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada (Oliveira, 2010).

Para Peter Drucker, citado por Oliveira (2010, p. 6), “o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. Por isso, o Planejamento

se apresenta como um processo contínuo e sistemático, cujos efeitos deverão ocorrer em um futuro próximo.

No ensejo, vamos fazer algumas reflexões acerca do conceito de planejamento na concepção de estudiosos do tema, a começar por Gardin (1983, p. 18-19) para quem o planejamento é  
 [...] transformar a realidade numa direção escolhida; organizar a própria ação; implantar um processo de intervenção na realidade; agir racionalmente; dar clareza e precisão a própria ação; explicitar os fundamentos da ação de grupo; pôr em ação um conjunto de técnicas para racionalizar a ação; realizar um conjunto de ações, propostas para aproximar uma realidade de um ideal; realizar o que é importante e essencial e, além disso, sobreviver (Gardin, 1983, p.18, 19).

Esse autor apresenta diferentes palavras para definir um conceito amplo de planejamento. As palavras “*transformar, organizar, implantar, agir, realizar, explicitar, racionalizar e ação*” demonstram a complexidade do planejamento, mas também as possibilidades de se alcançar os objetivos almejados na ação do planejar.

Nesse sentido, percebe-se que as decisões em um planejamento devem ser tomadas com o objetivo de orientar o posicionamento da instituição no ambiente, e planejar está relacionado à arte de utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, visando à minimização dos problemas, à maximização das oportunidades e à garantia da qualidade dos resultados. E Coroacy (1972, p. 79) afirma:

[...] planejamento é um processo que se preocupa com “para onde ir” e “quais as maneiras adequadas de chegar lá”, tendo em vista a situação presente e possibilidades futuras, para que o desenvolvimento da educação atenda tanto as necessidades do desenvolvimento da sociedade, quanto às do indivíduo (Coroacy, 1972, p. 72).

O planejamento é uma atividade que abrange a definição das metas (onde quer se chegar) de uma organização, o estabelecimento de uma estratégia global (quais as maneiras adequadas de chegar) para alcançá-las e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades que envolvem o planejamento.

O planejamento deve ser um processo contínuo e dinâmico. Além disso, é essencial identificar claramente os problemas, as soluções organizadas, suas causas e consequências, e também o conhecimento, o caminho a seguir e as ferramentas necessárias para uma excelente utilização dos recursos sejam eles materiais, humanos ou financeiros.

Analisando as definições acima, constatam-se alguns pontos de reflexão que, segundo Dalmás (1994), são comuns entre os conceitos mencionados: a) todo o planejamento possui uma teoria. Da mesma forma que a técnica, a teoria não é neutra, por que há um objetivo a alcançar em uma realidade a transformar; b) todo ato de planejar exige uma tomada de decisão, o que se propõe a fazer e quais as alternativas prioritárias dentro da estrutura; c) o

planejamento é um processo. Esta última característica parece ser a mais importante, pois planejar não é algo estanque, mas uma ação contínua e globalizante; c) todo planejamento encerra ação, sem a qual não teria sentido. Esse agir almeja um produto melhor, isto é, transformar a realidade.

Resumindo a discussão sobre o planejamento, sem esgotá-lo, é imperativo expor que, para alcançar objetivos é necessário planejar. Assim, é preciso estabelecer um conjunto de ações, definir aonde se quer chegar, analisar as potencialidades e os pontos de dificuldade, definir prioridades, avaliar, organizar e eleger os recursos mais pertinentes para realizar o planejamento e assegurar a participação da população em qualquer tipo de ação de planejar, principalmente nas instituições, inclusive nas governamentais.

#### **4.2.1 Planejamento educacional**

A organização da vida privada, institucional ou empresarial, é precedida, acompanhada e seguida pelo planejamento. A racionalidade na escolha de opções viáveis preside essas decisões, implementa um conhecimento sistemático e abrangente da realidade sobre a qual as ações incidem, com o objetivo de produzir rupturas e/ou continuidades. Como resultado, requer monitoramento, controle e avaliação, sendo processual e flexível.

Na educação, planejar significa orientar as decisões políticas com base em conceitos sobre sociedade, pessoa, educação, culturas e cidadania. Nesse sentido, indica que a educação de qualidade social pode ser referenciada em todos os níveis de ensino e modalidades a partir de um bom planejamento e de sua eficaz aplicabilidade. Portanto, a agenda do governo, pelo menos em tese, deve ser guiada pelo planejamento, que se aplica às fases de formulação, implementação e avaliação no nível nacional, estadual, municipal e até mesmo no nível escolar que é onde se deve materializar as ações planejadas. No entendimento de Garcia e Queiroz (2009, p. 92),

[...] o planejamento parte da análise concreta das relações interpessoais e interinstitucionais, do contexto sócio-histórico e organizacional, da problemática da realidade, para compreender e intervir nas práticas cotidianas à luz de um referencial teórico metodológico (Garcia; Queiroz, 2009, p. 92).

Planejamento educacional é, antes de tudo, aplicar à própria educação o que os verdadeiros educadores se esforçam por inculcar em seus estudantes: uma abordagem racional e científica dos problemas. Tal abordagem supõe a determinação dos objetivos e dos recursos disponíveis. Assim idealizado, o planejamento educacional constitui um bem mais do que a elaboração de projeto. Constitui-se em um processo contínuo que engloba vários

fatores de intervenções interdependentes: legislação, financiamento, gestão política e administrativa, entre outros.

Portanto, o planejamento educacional é considerado um instrumento básico para o desenvolvimento da educação, por isso a exigência e a necessidade de se elaborar os Planos Nacionais, Estaduais, Distrital e Municipais de educação e também os planos no âmbito da instituição escolar, como é o caso do Projeto Político Pedagógico e os Planos de Ação.

Historicamente, o planejamento educacional sempre foi um campo de disputas de projetos cujos objetivos e interesses divergiam das diferentes perspectivas sobre a organização da política educacional; o planejamento sempre foi considerado um campo de disputas e conflitos nos planos educacionais (Dourado, 2011). Na maioria das vezes, a sociedade permite essa legitimação de modo indireto, pois não tem condições de agir de modo crítico devido a vários fatores, incluindo falta de conhecimento sobre a temática em debate, falta de cultura de planejamento, falta de formação e falta de experiência e vivência democrática. Muitas vezes, a população é convocada a participar de audiências públicas ou em eventos em locais institucionalizados de decisão, porém, sua presença é tímida, e as pessoas aparecem apenas para fazer número, tornando-se apenas e tão somente coadjuvantes no processo.

Nessa linha de pensamento, Calazans (2003, p. 15) aponta para o fato de o planejamento tornar-se apenas um instrumento a serviço do Estado, reforçando os interesses particulares e se articulando com a sociedade para que a permissão seja dada de forma consensual e legítima<sup>23</sup>. Para esse autor, o Estado tem mais poder de interferir no planejamento educacional: primeiro pelo fato de ser detentor dos meios de produção de efetivação da política educacional e financiamento; e segundo por elaborar e executar tais políticas.

Ainda sob a ótica de Calazans (2003), ao se examinar o planejamento educacional no Brasil, é importante considerar o papel que o Estado desempenhou ao longo da história e como ele se relacionava com os interesses políticos e econômicos do capital. Para promover os seus interesses, o Estado reduziu a sua função de executor e passou a desempenhar a função de regulador. Sob a supervisão dos financiadores da educação no Brasil, esses reguladores avaliavam e controlavam a aplicação dos financiamentos do capital estrangeiro

---

<sup>23</sup>O Estado se vale das conferências de educação, em todos os níveis dos entes federados, para garantir a ‘aparência’ legítima e consensual dos Planos de Educação. A verdade é que as demandas da sociedade acerca da educação são até contempladas nos documentos produzidos nessas conferências que são legítimas, porém, essas demandas não são efetivadas pelas gestões políticas dos entes federados sejam eles a União, o Estado, Distrito Federal e Municípios.

com o objetivo de garantir a sobrevivência do Sistema Nacional de Educação e da política monetária do capital estrangeiro.

Nesse sentido, é necessário pensar que, quando se trata de planejamento educacional no Brasil, é evidente que quem planejava nem sempre, ou quase sempre, o executava efetivamente. O projeto político de quem não tinha poder era expresso pela intenção do planejador. As linhas de desenvolvimento da noção de planejamento educacional mostravam que a participação não era a única condição para sua criação. Portanto, como exigir que essa mesma sociedade se envolva, hoje, na realidade social se ela não foi convidada a discutir o planejamento educacional desde o início?

O contexto das bibliografias estudadas para fundamentar este estudo e, em especial esse tópico, deixa claro que o planejamento educacional se tornou uma arena de disputas de poder em que a força de manutenção da máquina do Estado sempre prevaleceu. Como resultado, uma sociedade, representada pela classe trabalhadora, luta por uma educação de qualidade, mas esse modelo de educação cada vez mais se distancia das necessidades dessa classe porque não interessa à classe hegemônica que uma classe trabalhadora tenha uma educação de qualidade e emancipadora. Portanto, quem financia a educação são os mesmos que ditam “as regras”.

#### 4.3 O PME — INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO

Refletir sobre numa educação como promotora da cidadania é construir e reconstruir dialeticamente conceitos, valores, posturas e atitudes das práxis pedagógicas. É repensar os caminhos já percorridos, com visão crítica, holística e serena, de quem compreende, com clareza e discernimento, os insucessos, os avanços alcançados e os desafios a serem superados, de modo que tornemos sólidas as bases da Educação que tanto defendemos, cujo princípio fundamental seja a busca permanente da excelência através da qualidade, equidade e inclusão.

Nesse sentido, recorrendo às bases do pensamento filosófico e pedagógico de Saviani (2007), percebe-se que a transformação da educação, tão desejada pelos educadores, em especial, deve acontecer de maneira radical, rigorosa e em conjunto, mobilizando saberes e práticas de todos os agentes envolvidos no processo educacional. E, não por acaso, na construção do Plano Municipal de Educação para os próximos dez anos (2014-2024), garantiu-se, sem reservas, o princípio da participação democrática dos mais diferentes

segmentos educacionais, como forma de garantir as contribuições de todos os usuários e/ou atores da educação no território de cada município.

Indubitavelmente, as metas e estratégias consolidadas nos mais diversos Planos de Educação refletem as angústias, os anseios e as aspirações de todos que continuam crendo que é possível implementar uma política educacional efetivamente responsável, em que os gestores públicos, sob a orientação dos órgãos de controle e a vigilância da sociedade organizada, assumem papéis cada vez mais decisivos; além disso, fazem cumprir o princípio do interesse público coletivo e a correta aplicação dos recursos destinados à valorização e ao desenvolvimento eficaz das Políticas públicas Educacionais em cada município.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) inaugurou um novo ordenamento jurídico que tornou a organização da federação brasileira mais complexa, com o compartilhamento de decisões coletivas envolvendo também os municípios como entes federados da República (FONSECA e FERREIRA, 2013).

A partir desse cenário, a educação integra o rol de direitos sociais garantidos no Art. 6 desta Constituição, compreendida como um direito de todos e dever do Estado. Esse espírito de garantia da educação como um direito social é estabelecido, reiteradamente, no ordenamento jurídico nacional há algum tempo, nas Constituições de 1934, 1961 e 1988, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), congregando, de acordo com Cury (2013), a ideia de um Plano Nacional de Educação.

Compreendido como Plano de Estado, o Plano Nacional de Educação apresenta-se como meio de unidade social e política. “Social, porque busca preencher com realizações as promessas e valores que a educação encerra. Política, porque em países federativos há que haver um equilíbrio entre unidade nacional e diversidade regional” (CURY, 2013, P. 32). No caso brasileiro, um plano, além de se impor como medida racional de maximização dos recursos, objetiva ser uma baliza de frente a fim de que os princípios educacionais se traduzam em políticas consistentes, tendo por base um rigoroso diagnóstico dos problemas educacionais.

Nesse contexto, o planejamento e a gestão podem ser considerados os principais, e não os únicos, instrumentos para se alcançar a qualidade social do ensino. Nessa perspectiva,

entende-se o processo de planejamento estreitamente vinculado às concepções de Estado e de práticas políticas, dessa forma, a ação de planejar pode ser analisada como um instrumento político de ação do Estado e dos governos (Amorim, Scaff, 2013, p. 247).

Essa compreensão ocorre pelo fato de que o planejamento se apresenta como um instrumento de intervenção na implementação de políticas, de modo a fornecer orientações gerais e os fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões. Além disso, deve-se considerar as mudanças que o setor educacional tem sofrido, nos últimos anos, cujo processo de descentralização transferiu para as instâncias locais as responsabilidades operativas outrora atribuídas ao poder central (Ferreira; Fonseca, 2013). Isso pressupõe um esforço coletivo e consciente no processo de elaboração de planos, não sendo de responsabilidade dos funcionários de Estado ou dos parlamentares, pois, “seja qual for a visão que se tenha sobre o planejamento, o fato é que este não é mais, a partir da CF de 1988, um processo dependente da mera vontade dos governantes de plantão” (Sena, 2013, p. 137).

Há de se considerar que o planejamento acompanha a dinâmica mais ampla da sociedade. Assim, num contexto autoritário<sup>24</sup>, é compreensível a estrutura de planejamentos fechados, onde o que prevalece é a vontade dos técnicos e dirigentes educacionais, quase sempre para atender a interesses “políticos” de gestores. Em contraposição, numa sociedade aberta, com gestão mais democrática, as circunstâncias são diferentes. O planejamento da educação pode ser bem mais participativo para atender as peculiaridades da democracia brasileira e a diversidade regional do país.

De acordo com os argumentos acima, a considerada recente aprovação do Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024), desencadeou um processo de elaboração dos Planos Estaduais e Planos Municipais de Educação estabelecendo metas e estratégias para a efetivação das políticas educacionais nos decênios. A esse respeito, ressalta-se que, historicamente, a desobrigação da União para com a educação básica reforçou as desigualdades regionais do Brasil, de modo que os municípios com maior poder de investimento dispuseram de melhores condições de investir em educação, enquanto que a suplementação por meio dos fundos, destinada a redistribuir recursos para os municípios com menor arrecadação, praticamente não aconteceu (Peroni; Flores, 2014). É no contexto desse cenário que os Planos Municipais de Educação surgem para, se não acabar, pelo menos diminuir essas históricas desigualdades regionais existentes nesse país. Daí a importância de cada município e Estado construir, efetivar, monitorar e avaliar seus planos de educação.

---

<sup>24</sup>O contexto, aqui referido, é o modelo de uma gestão autoritária ligada à figura central do gestor, onde a hierarquização é supervalorizada, o diálogo é ausente ou inexistente e o que prevalece é apenas a decisão do gestor. Nesse contexto, apenas o gestor e sua equipe tomam as decisões que julgam melhores para a educação sem ouvir os anseios da sociedade. Assim, nesse modelo de gestão, os princípios democráticos e a participação popular são ignorados.

### 4.3.1 Entendendo o Plano Municipal de Educação como Instrumento Participativo de gestão

A promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 foi considerada um marco referencial legal para as ações de planejamento educacional de médio e longo prazo, não somente para a União, mas também para os outros entes federados, especialmente os municípios brasileiros. Isso porque, ao tratar da matéria, os legisladores desdobraram e ampliaram a ação de construção de planos educacionais para os demais entes. Além disso, houve significativo incentivo a partir da vinculação da elaboração dos planos como um dos pré-requisitos para que um município recebesse repasse de recursos advindos da exploração petrolífera<sup>25</sup> (Borges; Conceição, 2017).

Em relação à elaboração desses Planos, Saviani (1999, p. 131) enuncia que, “nem a Constituição nem a LDB preveem a competência dos municípios para elaborar planos de educação”, embora não os proibam, permitindo, assim, sua elaboração e execução em nome do princípio da autonomia política, financeira e administrativa garantido pela Constituição Federal aos entes federados.

Entretanto, embora houvesse alguma previsão legal anterior, ainda que implícita na legislação, relativa aos planos municipais, em muitos municípios e em alguns Estados só houve articulação para a elaboração desses documentos a partir da aprovação do PNE 2014-2024. Assim, desse marco temporal e legal em diante, inúmeros gestores e autoridades municipais, representações da sociedade civil e instituições de ensino começaram a se organizar no intuito de construir e formular o que seria, para diversas regiões, o primeiro Plano Municipal de Educação, articulando os diversos níveis, etapas e modalidades educacionais ofertadas no território do município.

Segundo Souza e Martins (2014, p. 14),

[...] chegado ao término da vigência do PNE 2001-2010, já em 2011, contabilizou-se a existência de 2.181 município (39,2% de 5.565) sem PME, enquanto, mais recentemente, em 2014, o montante é de 14 Estados sem PEE [Plano Estadual de Educação] 54% do total de 26), em paralelo ao vácuo também gerado pela inexistência de um Pedf [Plano de Educação do Distrito Federal] (Souza; Martins, 2014, p. 14).

<sup>25</sup> Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, conhecida como “novo marco regulatório do petróleo”, que é um conjunto de regras a serem seguidas na exploração do petróleo recém-descoberto na camada pré-sal. No corpo deste “novo marco regulatório” os legisladores garantiram aos estados e municípios o recebimento dos *royalties*. Entende-se como *royalties* o pagamento mensal feito ao governo pelas empresas que exploram petróleo e gás. Os *royalties* também são considerados como uma compensação financeira que municípios e estados recebem e que devem ser investidos, entre outros setores, na educação e saúde.

Sobre esse aspecto, ressalta-se que a exigência normativa para a criação de planos de educação subnacionais já havia sido estabelecida na Lei n. 10.172, do PNE 2001-2011, mas não indicava prazo de exequibilidade, tampouco vinculava uma assistência técnica e financeira do Ministério da Educação para a existência e elaboração desses documentos..

Nesse sentido, também passou a existir a previsão e possibilidade de repasses futuros dos ganhos econômicos da denominada camada pré-sal, como apontam Borges e Conceição (2017), dizendo que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passou a condicionar esses repasses à construção do Plano de Ações Articuladas <sup>26</sup>(PAR). Em consequência, a assistência técnica e financeira passou a ser vinculada a metas e estratégias dos planos decenais dos entes subnacionais.

No contexto do exposto, percebe-se que a caracterização necessária dos planos de educação, em especial os do município, pode ser entendida como a que envolve mais de uma agência do Estado, passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em políticas públicas, efetivamente de resultados, sem desconsiderar a participação democrática da sociedade.

Assim, a arena política local se complexifica, revelando particularidades educacionais, regionais, culturais e econômicas dos entes subnacionais, que influenciam a efetivação das políticas educacionais nos municípios. A necessidade de se observar o Plano Nacional de Educação (2014-2024) não implica desconsiderar a autonomia dos entes subnacionais na formulação de suas políticas educacionais, mas, ao contrário, deve garantir, ao mesmo tempo, a unidade nacional e o resguardo das peculiaridades locais e regionais.

Os Planos Municipais de Educação devem possibilitar uma reflexão de curto, médio e longo prazo acerca da realidade educacional local na medida em que estabelecem metas, estratégias e ações visando a melhoria e a qualidade da educação.

#### **4.3.2 Plano de Educação como norteador do planejamento educacional participativo**

Dentre os instrumentos que dispõem e regulamentam as políticas de Estado para a educação, o Plano Municipal de Educação (PME) é, por excelência, o mais abrangente e

---

<sup>26</sup> O Plano de Ação Articulada (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo aprimorar a educação básica pública brasileira. Ele foi iniciado pelo Plano de Metas “Compromisso todos pela Educação”, em 2007, fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

estruturante porque visa a estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e estratégias que balizam o conjunto das políticas educacionais no âmbito do município.

Nesse sentido, o Plano Municipal de Educação e a política pública são, portanto, temas estreitamente vinculados. De um lado, os Planos Municipais são instrumentos de gestão e planejamento que geram as demandas e os anseios educacionais da sociedade; já as políticas públicas geram ações do Estado (ente público) visando à efetivação e à garantia de direitos. Esse é um processo que demarca o campo de disputa em que diferentes grupos buscam garantir seus interesses.

Ao menos em tese, ou em termos ideais, esses conflitos são decididos no campo da luta democrática e da participação popular, considerando sempre o interesse público coletivo. A participação constitui-se um direito de toda pessoa de opinar, reivindicar, propor, criticar e atuar em questões que afetam sua vida e das coletividades. Destarte, a participação deve ser considerada um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as demandas sociais do povo do território, do município, estado ou país.

A participação ou o direito a tomar parte e influir na vida social e política tem sido considerada pela literatura das ciências sociais um dos direitos políticos conquistados por meio de diversas lutas e movimentos sociais empreendidos pela sociedade civil. Essa luta e suas conquistas advieram de uma compreensão mais ampla de como a sociedade civil, os movimentos sociais e os sujeitos individuais poderiam ou podem atuar de forma mais decisiva e menos esporádica no processo decisório das políticas públicas (DALAR, 2013).

Para melhor compreensão da participação social nas políticas públicas, considera-se que

[...] a participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. O resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas sociais que tem sido travada pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania. Neste sentido, a participação é, também, lutas por melhores condições de vida e aos benefícios da civilização [...] a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. (Gohn, 2018, p. 69-71).

Nesse contexto, é salutar compreender que os PME são a expressão de políticas de Estado que visam atender as demandas da sociedade no que diz respeito à matéria de políticas educacionais. Assim, os PME logo se traduzem em um instrumento de planejamento de tais políticas, e seria incoerente e contraditório planejar, construir, monitorar e avaliar o PME sem a efetiva participação social.

O PME não é um instrumento de planejamento de apenas uma gestão de governo, mas de uma política de Estado com o objetivo de superar a descontinuidade das ações governamentais em nível local. Por isso seu período de 10 anos. Esse marco temporal garante que o PME tenha sua exequibilidade além do mandato de quatro anos de um gestor eleito no município.

A formulação de uma política de Estado, cuja duração ultrapassa o tempo de um governo, não deve ficar restrita às equipes gestoras da administração pública, mas ser construída no debate com toda a sociedade. Isso exige que a gestão pública planeje e implemente um conjunto de ações que estimule a participação efetiva e garanta condições para que ela se concretize por meio de consultas, discussões e criação de consensos.

Na perspectiva do exposto, infere-se que a construção de um Plano de Educação passa por várias etapas fundamentais, dentre as quais a construção de um bom diagnóstico da situação educacional que se torna um desafio para o ente público. Um diagnóstico que aponte os problemas, os desafios e as possibilidades existentes no território; que seja capaz de captar também as dificuldades, as potencialidades, as experiências, as expectativas e as ideias dos agentes que fazem o atendimento educacional acontecer diariamente tanto nos órgãos administrativos da gestão quanto no “chão da escola”, onde vivem cotidianamente os impactos das decisões tomadas pela gestão pública.

À luz do exposto, considera-se que com a aprovação do novo PNE, aprovado pela Lei 13.005/2014, Municípios e Estados contam com um ano (a partir da publicação da lei) para elaborar e/ou revisar seus Planos Decenais de Educação, com o envolvimento da sociedade. O desafio é garantir que os mais diversos setores da sociedade participem ativamente desse processo.

Consideramos ainda que os Planos Municipais de Educação são instrumentos fundamentais de planejamento de políticas educacionais e que contribuem para a qualidade da educação porque apontam, através das metas e estratégias, qual educação se quer alcançar, no território do município, em dez anos. Ao estabelecer metas de médio e longo prazo, o PME constitui-se em importante instrumento contra a descontinuidade das políticas educacionais, fortalece a ação planejada dos governos e contribui para que a sociedade exerça melhor o controle social em relação à atuação do poder público.

Considerando todo o arcabouço teórico que fundamenta este estudo, fica evidente que o PME pode e deve ser um eficaz instrumento de planejamento das políticas educacionais do município, além de ser uma importante ferramenta de participação democrática da sociedade na formulação, efetivação, monitoramento e avaliação dessas políticas.

Conclusivamente, percebe-se que os Planos Municipais de Educação devem ser construídos, de maneira coletiva, para o território do município, envolvendo todo o atendimento educacional nele existente. O Plano de Educação de um município não deve se restringir aos atendimentos da Rede Municipal e /ou Sistema Municipal de Ensino, mas deve levar em conta o conjunto da Educação Básica e Superior de seu território, inclusive o segmento da rede privada. Por tanto, a construção do PME requer a mobilização colaborativa de todos os entes federados: União, Estado e Município.

## 5 ANALISANDO DADOS E DISCUTINDO RESULTADOS

Por se tratar de uma pesquisa documental, esta sessão tem por objetivo analisar os dados (documentos) coletados sobre o objeto de estudo, considerando os instrumentos legais que garantem a construção do Plano Municipal de Educação do município de Santana-AP, buscando compreender em que contexto ocorreu a construção desse plano e que perspectiva de gestão orientou esse processo. Para isso, examinam-se os documentos sob a ótica da análise do conteúdo.

E para colaborar com o alcance do objetivo proposto nessa sessão, inicialmente, faz-se uma caracterização do município de Santana-AP afim de situar os leitores sobre os aspectos gerais do município, levando em conta a localização geográfica, e os aspectos econômicos, políticos, culturais entre outros.

### 5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTANA-AP: DESVELANDO ASPECTOS GERAIS DO TERRITÓRIO

A história do município de Santana<sup>27</sup>, em muitos aspectos, aproxima-se do que ocorreu com o município de Macapá, quando o governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão (capitão-general Mendonça Furtado) fundou a vila de São José de Macapá, no dia 4 de fevereiro de 1758, e prosseguiu viagem para a capitania de São José do rio Negro, e deparou-se com a ilha de Santana, situada à margem esquerda do rio Amazonas, elevando-a à categoria de povoado.

Os primeiros habitantes eram moradores de origem europeia, principalmente portugueses, mestiços vindos do Pará e indígenas da nação tucujus. Estes últimos vieram de aldeamentos originários do rio Negro, chefiados por Francisco Portilho de Melo, que fugia das autoridades fiscais paraenses, em decorrência de atuarem no comércio clandestino.

Francisco Portilho de Melo foi o primeiro desbravador da ilha de Santana. Além de foragido da lei, era um escravocrata, e, portanto, exigia respeito das tribos que dominava. Apesar de ser, por muito tempo, perseguido pelas autoridades lusitanas, Portilho recebia apoio

---

<sup>27</sup> As informações históricas sobre o município de Santana e os dados contidos nesse texto foram extraídos do portal oficial [https://amapadigital.net/novo/noticia\\_view.php?id\\_noticia=131573](https://amapadigital.net/novo/noticia_view.php?id_noticia=131573) e o texto foi escrito pelo historiador Edgar Rodrigues, adaptado pelo autor dessa dissertação.

dos mercados de Belém, logicamente interessados no tráfico de mão de obra nativa. Aproveitando-se disto – e da viagem de demarcação e estabelecimento da capitania do rio Negro, realizada por Mendonça Furtado (1758) – e, ao mesmo tempo, tentando melhorar sua imagem, resolveu cooperar com Mendonça Furtado (então governador do Grão-Pará e Maranhão), dando-lhe informações preciosas sobre a Amazônia que ele tão bem conhecia.

Além da mão de obra barata que o governador necessitava para a construção da Fortaleza de São José de Macapá, os escravos serviriam para produzir alimentos necessários à manutenção da tropa. Caso contrário, teria de importar o alimento da Europa a custos altíssimos.

De sua aliança com Mendonça Furtado, Portilho de Melo obteve o título de capitão e Diretor do povoado de Santana. Em troca, teria de remanejar, aproximadamente, quinhentos silvícolas, mais conhecidos por tucuju, que estavam, à época, sob sua guarda e chefia. Este fato provocou insatisfação por parte dos indígenas, que tiveram de se afastar de seu habitat natural e enfrentar condições bastante prejudiciais a sua vida e a sua cultura.

Com esse acordo, o governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão deu continuidade ao projeto de construção da Fortaleza de São José de Macapá e ampliou a produção agrícola. Concentrando-se na ilha de Santana, Portilho de Melo conviveu com a redução bastante acentuada da força de trabalho. Muitos indígenas fugiram, esconderam-se ou simplesmente desapareceram. Outros morreram em consequência dos maus tratos e doenças tropicais.

O nome “Santana” foi gerado em homenagem a Nossa Senhora de Sant’Ana, de quem os europeus e seus descendentes, entre eles Francisco Portilho, eram devotos.

A partir da descoberta das jazidas de manganês em Serra do Navio pelo caboclo Mário Cruz e da consequente instalação da empresa ICOMI-Indústria de Comércio e Mineração naquele local, no ano de 1956, Santana experimentou um crescimento populacional significativo. Foi o momento também em que teve início a construção da ferrovia Santana/Serra do Navio, com 194 quilômetros de extensão. A principal finalidade era transportar os operários e escoar o carregamento de minério, em virtude da inviabilidade do transporte por via marítima com destino direto aos mercados interno e externo.

Por se tratar de uma cidade portuária, foi construído um cais flutuante que acompanhava o movimento das marés, pela sua profundidade e fácil navegabilidade, permitindo o acesso de navios cargueiros de grande porte. Foi construído o principal porto de embarque de pinho para exportação e desembarque de navios, contendo produtos importados. É também em Santana que se localiza o Distrito Industrial do Amapá, à margem esquerda do rio Matapi, afluente do rio Amazonas.

Com a instalação da ICOMI, foi construído um cais em frente a ilha de Santana, gerando empregos, atraindo pessoas de várias partes do país e incentivando comércios e pequenas indústrias, visando, obviamente, fazer bons negócios e obter grandes lucros. Houve a criação de vilas e a ampliação da área urbana do povoado, o que o elevou à categoria de Distrito em 1981, pela Lei n. 153/81-PMM, e seu primeiro Agente Distrital oficial foi Francisco Corrêa Nobre.

## 5.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Com a intenção de alojar o primeiro núcleo habitacional de trabalhadores, a ICOMI construiu, na década de 1950, a Vila Amazonas. A empresa preparou a infraestrutura de saneamento básico de uma grande área, no então Distrito, para oferecer melhores condições de moradia aos seus operários. Foram edificadas um hospital, um clube recreativo, escola e supermercado. Na Vila, até hoje, esta é a única área do município de Santana com rede de esgoto adequada.

A população oriunda da área portuária se concentrou na área da avenida Amazonas, atualmente avenida Cláudio Lúcio Monteiro. Um segundo eixo, contrapondo-se ao inicial, formou-se por causa da ferrovia Santana/Serra do Navio e Rodovia Duque de Caxias. Nestes pontos foi instalado o primeiro núcleo habitacional residencial destinado exclusivamente aos trabalhadores do porto, denominado Vila Maia.

A BRUMASA S/A, indústria de compensado ligada ao grupo CAEMI foi instalada na década de 1960 em Santana, provocando a criação de outro porto para a cidade. O porto existente era exclusivo da empresa ICOMI, associada da empresa multinacional BETHLEHEM STEEL. O governo foi obrigado a remover o aglomerado da beira do cais, nomeado de “Vila Confusão” ou “Vila Cutaca”, acentuando a tendência de expansão ao longo do eixo Norte. Esta vila hoje se transformou no bairro Nova Brasília.

## 5.3 CRIAÇÃO E POLÍTICA

Santana foi elevado à categoria de município através do Decreto-lei n. 7369, de 17 de dezembro de 1987. Foi nomeado um prefeito interino em 15/11/88, Heitor de Azevedo Picanço, que estruturou a administração pública municipal, criando condições para o futuro prefeito que seria eleito diretamente pelo povo em 15 de novembro de 1988, Rosemiro Rocha.

Com o esgotamento das jazidas manganíferas, muito importantes para a economia do ex-Território Federal do Amapá, foi necessário buscar alternativas econômicas para o Amapá. Assim, em 1991, os políticos amapaenses articularam, junto ao Governo Federal, a implantação da área de livre comércio de Macapá e Santana, no intuito de impedir que a economia do Estado estagnasse. Por outro lado, a implantação da área de livre comércio de Macapá e Santana instigou o crescimento populacional de todo o Estado. O resultado deste superpovoamento provocou um processo de urbanização desorganizada com consequentes problemas sociais. Santana vivencia, hoje, uma das maiores concentrações de imigrantes do Estado. Devido a posição geográfica e com o crescimento da ALCMS-Área de Livre Comércio, as atividades portuárias no cais tendem a aumentar ainda mais o núcleo populacional.

#### 5.4 ASPECTOS GERAIS

O município de Santana localiza-se ao Sul do estado do Amapá e possui uma área de, aproximadamente, 1.541,224 km<sup>2</sup>. Faz limite com os municípios de Macapá, Mazagão e Porto Grande. Sua divisão política contempla a sede do município (Santana), os distritos da Ilha de Santana, Igarapé da Fortaleza e Igarapé do Lago e outras comunidades.

Segundo os dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população de Santana é de 107.618 pessoas.

Nas terras do município predominam cinco tipos de vegetação: cerrado, floresta tropical densa, área alagada, floresta de várzea e tensão ecológica. A hidrografia do município se compõe de vários rios e Igarapés. Os rios mais importantes são: Amazonas, Matapi, Maruanum, Tributário, Piassacá, Vila Nova, Igarapé do Lago e Igarapé da Fortaleza. O clima predominante em Santana é o tipo tropical chuvoso, com temperatura média de 23° C.

A economia do município, no setor primário, comporta a criação de suínos e do gado bovino e bubalino. A atividade pesqueira e a extração da madeira, além, da venda de produtos tipicamente nortistas (madeira e açaí) também contribuem para o desenvolvimento econômico de Santana. No setor secundário, Santana mantém sob o seu domínio o Distrito Industrial do Amapá, cujo parque recebe constante ampliação. Lá funcionam as empresas Flórida e Equador, com fábricas de palmitos de açaí; ISA Peixe (indústria de pescados) e a empresa REAMA (que industrializa a coca-cola no Estado); CIMACER (fábrica de tijolos); FACEPA (reciclagem de papel), CHAMPION (responsável pela plantação de eucalipto), dentre outras. No setor terciário: bares, hotéis, motéis e o comércio (Área de Livre Comércio

de Macapá e Santana – ALCMS) ajudam a fazer a vida econômica do município. Os funcionários do serviço público são os que recebem as maiores remunerações, movimentando o comércio.

A maior atração turística do município, a qual engloba o porto de embarque e desembarque de produtos importados e cavacos de eucalipto, o porto flutuante de embarque do manganês pelletizado; a ilha de Santana, que fica do outro lado da cidade e que tem, inclusive, o balneário “Recanto da Aldeia”, é muito frequentada aos finais de semana.

No que diz respeito ao aspecto cultural, o evento de maior expressividade é a festa de Santa Ana, que ocorre no mês de julho, precisamente no dia 27, além do período junino (Santana na Roça), ambos muito animados. É também festejado o Divino Espírito Santo em janeiro (02/01) e são realizados em junho (dia 29) os festejos em louvor à Mãe de Deus. Santana também realiza o maior carnaval de micareta da região Norte.

## 5.5 INSTRUMENTOS LEGAIS QUE FUNDAMENTAM A CONSTITUIÇÃO DO PME (2014-2024/SANTANA-AP).

### 5.5.1 Constituição Federal de 1988

Devendo integrar-se aos planos e às políticas de educação da União e do Estado, o PME precisa formular seus próprios objetivos levando em conta o que dispuserem as instâncias do Poder Público. A Constituição Federal diz o seguinte:

Art. 214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

É necessário que esses objetivos estejam presentes no PME, essencialmente os três primeiros, mas também os outros dois, à medida que o Município tiver condições de contribuir para que sejam alcançados. Naturalmente, o PME deve formular seus próprios objetivos em função da realidade do município e também definir suas metas e estratégias, sem perder de vista o que estiver estabelecido em nível nacional e estadual.

Ao contrário do PNE, que estabelece metas gerais para todo o País, com prazo de dez anos, o PME deve trabalhar com metas específicas, a serem concretamente alcançadas no

curto, médio e longo prazos no território municipal. Sendo assim, não poderá fixar apenas metas a serem realizadas em um decênio, estas nunca inferiores às do PNE, mas precisará estabelecer também metas a serem atingidas em prazos menores e que constituirão etapas importantes para efetivamente mudar a realidade, até alcançar as metas no longo prazo.

Nesse sentido, já não se trata apenas de *plano*, mas de *planejamento*, um processo essencialmente dinâmico, que envolve mais que elaboração de um documento indicador das metas a serem atingidas. Cada meta deve ser parte integrante de um projeto, em que apareça também o diagnóstico da realidade que se pretende mudar; a especificação dos recursos humanos, institucionais e materiais disponíveis; os prazos a serem cumpridos e os critérios para avaliação dos resultados.

Em relação aos princípios democráticos implícitos nos textos da Constituição Federal sobre o PME considera-se importante observar quatro questões fundamentais que apontam para a construção de um PME efetivamente fundado nos pilares da gestão democrática, a seguir descritas.

#### **a) Elaboração do Plano**

Ao contrário de outros contextos, em que o planejamento é atribuído ao Conselho de Educação ou encaminhado para o Legislativo para ser transformado em lei, a elaboração do PME é responsabilidade direta do Executivo, que é a instância certa para realizar uma atividade de natureza indiscutivelmente administrativa. Evidentemente, o Executivo não se limitará a elaborar um documento e a dar por cumprida sua tarefa. Trata-se, agora, de estabelecer metas e de realizar todas as providências necessárias para que o planejamento seja executado e as metas do plano sejam alcançadas. Entenda-se como executivo principalmente a Secretaria Municipal de Educação que deve coordenar o processo, mas não de modo isolado e centralizado, mas em conjunto com outros órgãos da administração municipal e setores representativos da sociedade que deverão contribuir com sua experiência e seus recursos para que o empreendimento seja levado a bom termo.

#### **b) Participação dos órgãos descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino**

A partir deste ponto, o executivo deve estabelecer abertura para a *participação* dos demais órgãos que compõem o Sistema Municipal de Ensino (Conselhos de Controle Social, Departamentos de Ensino, Escolas Públicas e Privadas, etc.), ficando claro que a elaboração do PME não é tarefa de gabinete. Os órgãos descentralizados de gestão têm importante contribuição a dar, pois se situam próximos à realidade que se pretende mudar e em contato direto com as instituições de ensino.

### **c) Comunidade educacional**

Os docentes e demais trabalhadores em educação serão, em grande parte, os executores das mudanças propostas pelo planejamento. Terão atuação mais efetiva e trabalharão com maior entusiasmo se tiverem oportunidade de ser ouvidos para que possam contribuir para as decisões que irão afetar seu trabalho. Em geral, muito do desalento que atinge os trabalhadores em educação decorre do fato de serem pouco ouvidos, sendo, muitas vezes, constrangidos a cumprir decisões tomadas sem sua participação.

### **d) A comunidade extraescolar**

A própria comunidade precisa ser chamada a repartir a responsabilidade pelas metas a serem perseguidas pelo PME, pois este somente será legitimado se efetivamente atender às necessidades e às aspirações da população. Através de seus órgãos representativos, como estabelece a lei, a comunidade poderá ajudar a dar ao PME o perfil adequado à realidade do sistema de ensino municipal.

A análise que se faz a partir do contexto da CF sobre o PME, na perspectiva da gestão democrática, é que, em termos de normas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os primeiros passos para uma educação democrática, substituindo o antigo sistema educacional nas escolas e até mesmo nos sistemas, cuja gestão se assemelhava ao modelo educacional privado (concepção gerencial), controlando e distanciando-se da transparência pública e da participação social (Cury, 2002).

Ainda no contexto da gestão democrática, Alves (2015) ressalta que as transformações que acontecem na sociedade são fundamentais para que se efetivem transformações no exercício do poder, e que essas transformações devem ser aplicadas na "democratização do conhecimento, do ensino, da escola e dos sistemas", sendo orientadas sempre em direção das relações sociais democráticas.

A concepção legal, conforme a CF, apresenta a gestão democrática da educação em seu artigo 206, inciso VI. Dessa forma, a concepção educacional traz consigo a relação com o "ser humano", pois coloca-o em confronto com a sociedade e suas causas, naturezas e ainda valores e funcionalidades que uma escola deve proporcionar. Isso é diferente da gestão empresarial, que tem como objetivo a competição e fins comerciais, sempre visando ao "lucro/capital" na lógica do mercado.

Nesse sentido, Souza (2009) contextualiza a caracterização da gestão democrática na educação brasileira e destaca o seu sentido e sua relevância:

[...] a gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem,

deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (Souza, 2009. p. 205).

Percebe-se, então, que a principal característica da gestão educacional democrática é a ampla e efetiva participação da comunidade escolar, incluindo funcionários, professores, diretores e gestores das instituições de ensino, além dos educandos, pais e membros da sociedade local. Portanto, essa participação é fundamental para a inserção de todos e para que ocorra em sintonia com as políticas públicas de ensino, e deve ser considerada uma matriz de todo o desenvolvimento do sistema de ensino que é o principal formador de pessoas, através da escola.

Portanto, para ser realmente democrática, a gestão da educação precisa ir além dos gabinetes e dos muros da escola, superar as barreiras físicas e ideológicas e engajar a sociedade nos “modelos” de democracia que beneficiam os indivíduos presentes nos vários espaços e contextos da sociedade (Silva, 2010).

### **5.5.2 PME e a LDB n. 9.394/96**

Com base nos fundamentos da Constituição Federal de 1988, o ensino do coletivo e a participação na gestão da educação e na gestão da escola são impulsionados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394 – LDBEN, criada em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), a qual avançou e inclui o princípio da gestão democrática do sistema público de ensino, não somente na gestão administrativa, mais também na liderança dos processos.

Os pressupostos que passaram a afirmar a gestão do sistema educacional brasileiro orientaram-se pelos fundamentos da democratização da gestão pública, em que o papel do Estado se redefine a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas educacionais. Logo, isto é considerado uma conquista legitimada pela Constituição Federal de 1988.

O Manifesto dos Pioneiros, de 1932, gerou uma ampla discussão sobre a educação brasileira e a partir de então surgiu a concepção de desenvolvimento do Plano Municipal de Educação no Brasil. O artigo 150 da Constituição de 1934 distribuiu a obrigatoriedade de se fixar o Plano Nacional de Educação, uma competência a ser desenvolvida pela União, levando

em conta uma ideia de desenvolver um plano amplo que considere as diversas vertentes emergentes à época (Didonet, 2000, p. 18).

Com o passar do tempo, a história seguiu seu curso e logo a Constituição de 1988 foi homologada em meio ao efervescente processo de redemocratização do país, nos anos 1980. No seu artigo 214, a CF estabelece que o Plano Nacional de Educação deva ter duração plurianual. Além disso, tornou-se um plano nacional de educação no longo prazo, complementando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, além da integração das ações do poder público.

O tempo passou e, após oito anos da promulgação da Constituição Federal, o Congresso Nacional aprovou a “nova LDB” que prescreveu as diretrizes e bases da educação nacional, e, em seu Art. 9º, definiu que a União deveria incumbir-se de elaborar o Plano Nacional de Educação - PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Aqui se percebe que a ideia de planejamento da educação, estabelecida na legislação vigente, evocava todas as instâncias do Poder Público a elaborar seu plano de educação, integrando os planos e políticas de educação da União, do Estado e do Município, delimitados à sombra dos princípios constitucionais de autonomia entre os entes federados e o regime de colaboração.

No contexto municipal, o planejamento da educação é determinado pelo Plano Municipal de Educação (PME), cujo papel é previsto na lei orgânica de cada município. É considerado um momento de planejamento conjunto do governo e a sociedade civil, devendo ser garantido um amplo caráter político ao processo, com a participação de diferentes setores, entidades e suporte técnico para que sejam previstas as bases técnico-científicas e os recursos necessários para atender as necessidades sociais de um projeto de educação emancipatória.

Para que o planejamento da educação, através do PME, possa estabelecer diretrizes prioritárias e definir objetivos e metas, é necessário um diagnóstico da realidade, e enfrentar os prazos a serem cumpridos e os critérios para avaliação dos resultados e do processo de elaboração. A implementação do PME requer a atenção de um grupo de profissionais que motive, incentive, oriente e colabore para a efetiva execução do plano. Um PME, de fato, democrático, pode ser construído de forma coletiva por meio de um fórum, uma comissão, um conselho (se houver um conselho municipal de educação), ou qualquer outro grupo colegiado que garanta a participação efetiva da gestão pública além da diversa participação social.

Ao se analisar o PME sob a Luz da LDB n. 9.394/96, torna-se indispensável discutir três principais pontos da gestão democrática que se ligam diretamente ao exercício prático da gestão do ensino público conforme a prescrição legal:

**Art. 14.** Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da *gestão democrática do ensino público na educação básica*, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023).

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

**II** – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023).

Observa-se, no primeiro ponto, que o texto legal não trata explicitamente sobre “gestão democrática no PME”, mas sobre “*gestão democrática do ensino público na educação básica*,” logo, fica subjacente ao texto a ideia de que a participação não deve se restringir aos Projetos Pedagógicos das escolas, mas também aos demais instrumentos de planejamento da educação, sendo o PME um deles e, talvez, o mais importante, pois é nele que se compactam as macropolíticas educacionais no âmbito do município. Daí a necessidade de se fazer a gestão do PME desde a sua concepção até sua execução e avaliação, de forma democrática.

Para além do primeiro ponto analisado, o texto Legal enfatiza dois importantes e indispensáveis princípios na gestão da educação: “*participação dos profissionais da educação..*” e a “*participação das comunidades escolar e local...*”.

Aqui, percebe-se que o primeiro princípio enfatiza a importância do envolvimento dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, enquanto o segundo enfatiza o envolvimento das comunidades escolares em conselhos escolares ou fóruns similares. Para Esquinsani (2021), a participação entre os profissionais da educação e a comunidade escolar é um elemento aglutinador do projeto político educacional. Esta base se torna um dos princípios fundamentais, pois estabelece e guia a gestão democrática, considerada um procedimento político dos participantes na escola. Também registra problemas, discute fatos ou leis, apresenta e delibera a partir do próprio contexto escolar. Segundo Souza e Pires (2018), uma administração democrática deve garantir, tanto quanto possível, a acessibilidade para a participação da sociedade em diversos campos das instituições, caso contrário não se pode efetivar democracia sem a construção de projetos coletivos e participativos.

Entende-se, portanto, que a legislação educacional indica que a participação social é um dos componentes essenciais para o desenvolvimento da democracia. Acompanhar é

participar, conversar e ter propostas práticas baseadas em experiências na educação escolar. Isso permite superar o clientelismo e o autoritarismo na administração das políticas públicas. A legislação e os sistemas educacionais têm a responsabilidade de normatizar e efetivar a gestão democrática do ensino público assumido pelos educadores. É uma prática de democracia através da participação dos indivíduos na tomada de decisões, tornando-os responsáveis por efetivá-las através dos direitos previstos por lei.

### **5.5.2 PME e o PNE Lei nº 13.005/2014**

O Plano Nacional de Educação faz parte do Sistema Nacional de Educação. Para Saviani (2010, p. 388), “a formulação do Plano Nacional de Educação é vista como uma exigência para garantir que o Sistema Nacional de Educação mantenha suas características singulares de forma permanente”, e que “a formulação do Plano Nacional de Educação é vista como um requisito para garantir que o Sistema Nacional de Educação mantenha suas características únicas de forma permanente”. Conforme Saviani, para haver planejamento o sistema deve atuar de modo sistematizado, ou seja, suas ações devem buscar intencionalmente atingir objetivos específicos no Plano da Educação.

O atual Plano Nacional de Educação é o resultado da atuação da sociedade brasileira por meio da legalidade do Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 que prevê:

Art. 214: A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- melhoria da qualidade do ensino;
- IV- formação para o trabalho;
- V- promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil).

Assim, esse Plano Nacional da Educação foi aprovado e garantido pela Lei n. 13.005/2014, validado por 10 anos, contados do ano de sua publicação, 2014, perfazendo o período de 2014 a 2024. O Plano possui 20 metas com estratégias correspondentes que visam a atingir os objetivos propostos. A Lei do Plano estabelece que um relatório sobre o monitoramento da execução das metas seja concluído a cada dois anos, e que estes relatórios sejam divididos em dois ciclos: o primeiro terminando em 2016 e o segundo, em 2018.

A partir da instituição em Lei, do PNE, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se submeter à imposição Legal para construir seus Planos. Desde então, os municípios tiveram que se ajustar ao plano federal, desfrutando de um período de carência de um ano

para colocar seus próprios planos municipais em prática. Esses planos devem ser aprovados por assembleias municipais e sancionados pela legislação promulgada e emitida pelo gestor municipal, nesse caso, o prefeito.

Constata-se que os PME não deviam ser criados apenas pela gestão municipal, mas precisavam considerar as opiniões e visões sob diversos ângulos para representar as necessidades reais de cada localidade. O triângulo formado pela escola, família e sociedade devia ser contextualizado pela presença dos profissionais e trabalhadores da educação que atuavam diariamente nas instituições de ensino e secretarias municipais de educação; das famílias narradoras das lutas e realidades que as crianças enfrentavam; e da sociedade que apresentava a realidade social e cultural da área geográfica do território municipal.

### **5.5.3 PME de Santana: uma análise necessária**

O Plano Municipal de Educação do município de Santana-AP teve sua trajetória de constituição marcada a partir do ano de 2014, quando o então Secretário Municipal de Educação publicou a Portaria nº 31/2014 – SEME/PMS, em 07 de outubro de 2014, a qual dispõe sobre a nomeação de servidores municipais que devem compor a “Comissão de Elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Santana-AP”. Os servidores elencados na referida Portaria desenvolvem funções nos Departamentos da Secretaria Municipal de Educação, Conselhos de Controle Social e Comissões Representativas da SEME.

A principal competência da Comissão de Constituição do PME, entre outras, é estudar e diagnosticar a educação municipal para orientar a construção do Plano. Essa comissão também tem a incumbência de organizar os trabalhos preparatórios para posterior construção do PME.

Como parte do processo de organização para a construção do Plano, em 23 de dezembro de 2014, o então prefeito Robson Santana Rocha Freires publicou o Decreto Municipal nº 0613/2014-PMS, com o seguinte objetivo: **“Artigo 1º - Nomear os representantes que comporão a comissão representativa do Plano Municipal de Santana”**.

Conforme esse Decreto, o prefeito optou por nomear representantes de escolas estaduais, escolas municipais, instituições de ensino superior, Centro de Referência em Atendimento à Mulher, Conselho Municipal dos Idosos, representantes dos estudantes,

representantes da cultura, Conselho de Educação, representantes da Assistência Social, representante da Gestão Governamental e Planejamento, entre outros.

Observa-se, então, que ao editar a Portaria 31/2014-SEME/PMS, o Secretário de Educação fez algumas considerações importantes que deram fundamentação legal e política à construção do PME, destacando-se a seguinte:

Considerando a forma democrática e transparente aplicada no processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o art. 8º, da Lei nº 13.005/2014-Plano Nacional de Educação, serão realizados com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Ao fazer essa consideração percebe-se que o gestor da educação municipal chama a atenção para três princípios indispensáveis para a construção do Plano: “forma democrática”, “transparência”, e “participação”. No mesmo sentido, o prefeito também considera a importância da participação da sociedade na construção do Plano, quando destaca, no Decreto n. 0613/2014-PMS, o seguinte: “Considerando que o plano municipal Decenal de Educação *através de ações emanadas de setores organizados da sociedade* e com o apoio da União e do Estado investida na educação seguindo os programas, projetos e ações planejadas” (grifo nosso).

Nesta mesma linha de pensamento, Cury (2002) indica dimensões adicionais de aprendizagem que podem ser descobertas por meio da prática da gestão democrática. Essas dimensões são consideradas valores constitucionais — impessoalidade e transparência — características da capacidade de se conduzir uma instituição de forma democrática e autônoma e que refletem a vontade geral da sociedade e não a vontade específica de pessoas ou grupos, porque esse gestor deve atender às demandas da população ou da comunidade local e as demandas do sistema educacional. Portanto,

[...] a gestão democrática da educação é ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, coletivo, representatividade e competência. Voltada para o processo de decisão baseado na participação e a deliberação pública, a gestão democrática expressa anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática (Cury, 2002, p. 173).

Para Cury (2002), esse conceito de gestão está diretamente relacionado à ideia de um novo estilo administrativo centrado no diálogo, na participação e no envolvimento de todos. Nesse sentido, os valores e princípios democráticos, como participação e autonomia, e delegação de responsabilidades por representantes não devem ser confundidos com transferência de responsabilidades. Contudo, o trabalho colaborativo e o exercício autônomo

também são incompatíveis com modelos impositivos e ilegítimos de estabelecimento de cargos e funções. Por isso, é necessário ter muita atenção no processo de escolha das pessoas para compor uma comissão representativa, responsável pela condução da elaboração de um PME.

Em continuidade ao processo de organização da elaboração do PME do município de Santana, o prefeito Robson Santana Rocha Freires, editou o Decreto n. 0242/2015-PMS, em 27 de março de 2015, o qual reza, em seu art. 1º: “Art. 1º Cria o I Fórum Municipal de Educação de Santana para discutir e deliberar as *Metas e Estratégias do Plano Municipal de Educação de Santana*, para o período de 2015/2024”.

De acordo com esse decreto, o Fórum Municipal de Educação é constituído por representantes de diversas instituições de ensino de educação básica e superior, públicas e privadas que atuam no território do município. O Fórum também é composto por representantes da sociedade civil organizada, de instituições representativas de classes, e de conselhos instituídos no município. No mesmo Decreto, o gestor municipal justifica o seu teor em seis importantes considerações, e em uma delas ressalta, novamente, a importância do princípio democrático e da transparência na construção do PME, conforme prescreve o PNE.

**CONSIDERANDO** a forma democrática e transparente aplicada no processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados do Distrito Federal e dos municípios de que trata o art. 8º, da Lei nº. 13.005/2014. Plano Nacional de Educação será realizado com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

É importante observar que, ao longo do tempo, a história das civilizações mostra que o processo democrático, a participação e a autonomia revelaram-se elementos complexos que sempre encontraram resistência de alguém ou de algum grupo. Isso não é diferente nos dias atuais. Alguns gestores da “coisa pública” resistem a esses princípios constitucionais, pois, em suas práticas de “gestão autoritária” sempre tomam decisões unilaterais sem ouvir e envolver o posicionamento e opinião das outras pessoas e, principalmente, daqueles a quem a decisão mais interessa.

Vale ressaltar que existem outros intervenientes, os quais, em grande medida, influenciam as tomadas de decisão de muitos gestores públicos, e na gestão da educação não é diferente. Esses intervenientes ou variáveis vão desde interesses políticos de grupos, passando por interesses políticos partidários e ideologias de “poder” e classes.

Contudo, constata-se nos documentos até aqui analisados, que tanto o prefeito quanto o secretário de educação destacam, como base para a construção do PME, os princípios

democráticos da participação. Contudo, tais princípios não podem servir apenas de arranjo do discurso, mas devem ser demandados, buscados, desejados e efetivados por todos, num processo participativo que garanta a construção de um Plano efetivamente democrático, afim de que os anseios e as necessidades educacionais da sociedade se materializem.

### 5.5.3 Analisando a Lei do PME de Santana/AP

O Plano Municipal de Educação do município de Santana/AP foi instituído através da Lei n. 1078, de 22 de junho de 2015-PMS, encaminhada, pelo executivo, à Câmara Municipal de Vereadores que, após apreciação e aprovação, a devolveu ao prefeito para sancioná-la.

No Art. 6º da Lei n. 1078, de 22 de junho de 2015-PMS, o PME de Santana/AP garante o princípio da participação coletiva, quando determina que “ *o município promoverá a realização de pelo menos duas conferências municipais de educação até o final do decênio, articuladas e coordenadas pelo Fórum Municipal de Educação, instituído nesta lei*”. Esta mesma Lei, através do parágrafo 1º, inciso I do Art. 6º, atribui ao Fórum Municipal de Educação a responsabilidade de “ *acompanhar a execução do PME e o cumprimento de suas metas*”. E o Artigo 9º dessa mesma Lei também determina:

[...] o município deverá aprovar leis específicas para o seu sistema 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.

É importante destacar que o Artigo 6º da Lei em análise cita quatro elementos importantes para o PME. O primeiro exige a realização das *Conferências Municipais de Educação*; o segundo é que tais Conferências devem ser articuladas pelo *Fórum Municipal de Educação*; o terceiro outorga ao Fórum Municipal de Educação a *competência de acompanhar a execução do Plano e o cumprimento de suas metas* e, por fim, determina a aprovação de Leis que disciplinem a *gestão democrática no âmbito da educação pública municipal*.

Em se tratando das Conferências de Educação pode-se afirmar que estas são espaços de participação muito importantes para o processo de construção democrática, pois uma Conferência deve congrega o maior número possível da representação diversa e plural da sociedade e também os atores envolvidos no processo educacional.

Segundo Dourado (2014), as Conferências são espaços de formação, comunicação e mobilização social que reúnem pessoas dispostas a participar do debate educacional e a contribuir para a construção da Política de Educação, e, além disso, são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletiva em torno de propostas e estratégias de organização. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir sobre as prioridades nas Políticas Públicas para os próximos anos, no caso do PME, para os próximos 10 anos.

Quando se atribui ao Fórum a responsabilidade de acompanhar a execução do Plano e o cumprimento de suas metas, julga-se essa decisão de suma importância no processo democrático do Plano, pelo fato de que, conforme mencionado anteriormente, o Fórum é constituído por representantes de diversos segmentos da gestão, das instituições de ensino, de setores representativos da sociedade civil, entre outros. Entende-se, portanto, que o Fórum é um espaço de manifestação democrática de diversas vozes que expressam as principais demandas educacionais da sociedade do município. Ora, o eco dessas vozes pode refletir-se em um Plano de Educação exequível e atender as expectativas da sociedade, que é uma educação de qualidade, equitativa, inclusiva e socialmente referenciada para todos.

Quando a Lei prescreve que o PME deve contemplar e garantir a “*gestão democrática no âmbito da educação pública municipal*”, a Lei estabelece condições e garantias legais para o debate livre, o confronto das ideias divergentes e da livre manifestação sobre os diversos temas que interessam a uma educação verdadeiramente democrática e de qualidade, além de garantir o direito de as diversas instituições de ensino planejarem suas ações e decidirem de forma coletiva seu futuro e não apenas sobre a escolha de seus gestores. A gestão democrática da educação também deve garantir a liberdade de ensinar e de aprender, assegurar aos educandos o direito de se organizarem coletivamente e participarem das decisões tomadas pela gestão pública e pela gestão da escola. E para que se estabeleça efetivamente a gestão democrática nas instituições educacionais, as práticas implementadas e inseridas no cotidiano das escolas públicas devem ser integrais, participativas, descentralizadas e autônomas.

Em relação ao exposto, é necessário entender que o governo municipal não criou o Plano sozinho, pois, para que as necessidades listadas no documento se aplicassem a toda a população foi necessário incluir as opiniões e percepções de vários grupos e suas reflexões sobre as necessidades reais de cada comunidade no território do município. A combinação de escola, família e sociedade é baseada na presença e vivência de professores que vivem diariamente a realidade da escola e da sala de aula, as quais revelam os desafios

enfrentados tanto pelos educandos quanto pelos trabalhadores da educação; e, somada à escola, a sociedade mostra as realidades sociais e culturais da área geográfica em que vivem as comunidades, incluindo as famílias com seus desafios, com as perspectivas enfrentadas pelas crianças, adolescentes, jovens e adultos.

#### **5.5.4 A Meta 19 do PME de Santana/AP**

No PME do município de Santana-AP, a meta 19 trata da gestão democrática da educação pública no território santanense. Composta por 13 estratégias, essa meta prescreve algumas garantias para a efetivação da gestão democrática da educação, e o município deve

[...] 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 (META 19-PME).

No texto da meta 19, é importante citar alguns aspectos muito importantes que caracterizam uma gestão democrática: *condições* para a efetivação da gestão democrática e o processo de *consulta pública* para a comunidade escolar.

No que diz respeito a condições para efetivar a gestão democrática, entende-se que o ente público municipal, através dos gestores, tem o dever legal de garantir as condições políticas, administrativas, técnicas e financeiras para que as instituições de educação possam efetivar a gestão democrática. Contudo, se tais condições não forem garantidas, logo, o objetivo da meta está fadado ao fracasso, e a essência do texto Legal se resumirá a uma pseudo narrativa do discurso.

Em se tratando do fator consulta pública, observa-se, ao longo das legislações já estudadas anteriormente neste estudo, que os fundamentos constitucionais educacionais nos indicam que a participação social se constitui em um dos elementos primordiais na construção da democracia. Conforme mencionado anteriormente, participar, dialogar e ter proposições práticas, a partir das vivências na educação escolar, é construir, direcionar e acompanhar políticas educacionais fundamentadas em necessidades institucionais concretas. Isso possibilita superar o autoritarismo e o clientelismo na efetivação das políticas públicas.

Na concepção de Flach e Sakata (2016) a legislação educacional e os sistemas de ensino assumem a responsabilidade de normatizar e efetivar a gestão democrática através de um processo participativo transparente e livre de qualquer interesse individual. Isso deve ser considerado como um exercício prático da democracia por meio da participação dos sujeitos,

os quais contribuem com a tomada de decisões, tornando-se responsáveis por efetivar os direitos legalmente previstos. Santos, Soligo e Viscarra (2021) deixam claro que os mecanismos democráticos de gerenciamento da educação pública incentivam e qualificam a materialização de espaços de participação.

O PME em estudo traz, explicitamente, no conteúdo das estratégias da meta 19, alguns termos que tipificam as características da gestão democrática e que se julga relevante discutir aqui. Inicia-se com a estratégia 19.1, na qual o Plano se propõe a “**Mobilizar as entidades e comunidade escolar em geral para discutir e elaborar legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional e local que garanta a escolha dos dirigentes escolares da rede municipal de Santana pelo voto direto**”. Destaca-se, aqui, o termo **Mobilizar**, o qual enfatiza um movimento vocativo para a participação, não somente da comunidade escolar, mas também da sociedade civil organizada através de entidades. Segundo Márcio Simeone Henriques e Nísia Maria Duarte Werneck (2005, p. 140),

[...] mobilizar é o ato de convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, compartilhando interpretações e sentido. É a partir deste sentido compartilhado que diferentes indivíduos ou setores da sociedade se reúnem para começar ou transformar determinados processos, cenários ou ações.

Acredita-se que, no contexto da Educação, a mobilização é um dos elementos essenciais para garantir a construção de um projeto de gestão educacional que envolva diversas pessoas, culturas, grupos sociais e espaços. A mobilização deve garantir a ampla divulgação da importância do Plano e também o esclarecimento dos objetivos que o Plano se propõe a alcançar.

Na estratégia 19.5 da mesma meta, o Plano, por ter força de Lei, determina que é imprescindível

[...] garantir, no município de Santana, a constituição dos Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as Conferências Municipais referentes à gestão democrática, assim como acompanhar a execução do PME e dos seus planos de educação;

Neste caso, o termo **Garantir** torna-se um imperativo legal, impondo ao ente público uma obrigação objetiva e não apenas uma opção. Aqui, a palavra **Garantir** tem a conotação de assegurar o cumprimento ou a realização de algo, e também delibera a responsabilidade de alguém por algo já determinado. Destarte, o município fica OBRIGADO a instituir os Fóruns Permanentes de Educação com a responsabilidade de coordenar as Conferências Municipais referentes à gestão democrática, além de acompanhar a execução do PME.

Na estratégia 19.8 encontra-se claramente o termo **Efetivar**, quando o texto da meta assegura que se deve

[...] efetivar processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira de maneira transparente através da construção do Projeto Político Pedagógico, bem como a gestão financeira através dos Caixas Escolares por meio de verbas fixas do município por mês definidas pelo Executivo, levando em conta a tipologia de escola e o número de alunos nos estabelecimentos da rede municipal de ensino de Santana.

Essa estratégia trata da obrigatoriedade de se efetivar a autonomia das instituições de ensino nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, resguardando sempre o princípio da transparência. Assim, as instituições educacionais devem buscar sua autonomia nas relações, sendo os gestores os principais responsáveis por propiciar esse processo, pois a autonomia não deve ser uma imposição, mas sim uma conquista que se constrói a cada dia num processo de relações. Segundo Luck (2011), a autonomia é um processo social de construção compartilhada, com múltiplos fatores dicotômicos. Portanto, não pode deixar de ser um processo contraditório. Logo, não se pode gerar autonomia e gestão democrática por decreto; a prática para a construção da autonomia é um aprendizado permanente.

Para que se efetive a autonomia administrativa é necessário que entrem em vigor todos os mecanismos de participação democrática, começando pelo Conselho de Escola, pela elaboração do projeto político pedagógico anual, construção do regimento interno, pela eleição para diretores, aumentando o compromisso da comunidade escolar. Quanto à autonomia financeira, os governos centrais determinam o montante específico para ser gasto com itens predeterminados, além de que devem observar “as normas gerais de direito financeiro público” (Art. 163-169 da CF 88). Isso parece não configurar uma autonomia de gestão financeira, e é neste sentido que Dourado (2001, p. 72) se manifesta:

[...] a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira é um processo construído coletivamente, sem perder de vista as diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino e as condições para viabiliza-las na forma da lei. Assim a autonomia é vista como a possibilidade e a capacidade institucional de as escolas implementarem projetos pedagógicos próprios, vinculados ao anseio dos seguimentos que a compõem e articulados ao seu sistema de ensino e as diretrizes nacionais para a educação básica.

Nessa análise, a meta 19 do PME de Santana consegue dialogar com os princípios contidos na Constituição Federal (Art. 205, VI), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Art. 3º, VIII; art. 14) e Lei 13.005/2015 (PNE) que estabelecem a gestão democrática na esfera da educação pública. No entanto, é um dos textos ainda muito complexo e confuso, pois tanto no texto da meta quanto na maioria de suas estratégias subjaz a ideia de gestão democrática circunscrita apenas à escola e com ênfase acentuada sobre a escolha de diretores. Isso indica

poucos instrumentos e/ou ferramentas de gestão democrática em nível de sistemas de ensino, mesmo com algumas menções a Conferências, Fóruns e Conselhos de Educação. Portanto, não é inadequado que se compreenda que a meta considera a escola o centro do sistema educacional e, por isto, a sua gestão precisa pautar-se pelos princípios e procedimentos democráticos. Contudo, isso não é suficiente, porque é razoável supor que diretores tenderão a agir em relação aos trabalhadores da escola e aos alunos e seus familiares, de modo semelhante com que foram/são tratados pelos gestores dos sistemas. Isto é, caso se queiram relações mais horizontais no cotidiano escolar, um bom incentivo para tanto é horizontalizar as relações no âmbito do próprio sistema educacional em seu todo. Assim, buscar formas de se democratizar a gestão do sistema educacional revela-se urgente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, neste estudo visou-se a compreender qual a perspectiva de gestão que está implícita no Plano Municipal de Educação do Município de Santana, no estado do Amapá, considerando o recorte temporal de 2014 a 2024. Apesar de o Plano ser aprovado pela Lei Municipal, em 2015, a organização e a articulação para sua construção começaram no ano de 2014, conforme se demonstrou na análise realizada no *corpus* deste estudo.

Também houve a preocupação em analisar como se configurou o processo de construção do Plano Municipal de Educação, buscando-se identificar em que perspectiva de gestão o executivo municipal de Santana se pautou para construir o PME. Nesse intento, foram identificados e analisados os instrumentos normativos criados para a elaboração do PME, e as demarcações conceituais das perspectivas de gestão que demarcaram o princípio de gestão adotado na construção do Plano.

A vertente teórica desta dissertação sustentou-se em estudos bibliográficos sobre duas perspectivas de gestão: a Gestão Gerencial e a Gestão Democrática, pois são dois modelos de gestão com princípios diferentes e práticas antagônicas.

Os estudos analisados mostram que o modelo de Gestão Gerencial originou-se no universo da gestão privada e se fundamentou nos alicerces do toyotismo, inserindo no âmbito educacional os princípios da flexibilização, descentralização e autonomia, criando elo entre a educação e a lógica do mercado. Mesmo com a apropriação dos termos flexibilização, descentralização e autonomia, as práticas da Gestão Gerencial são diferentes de uma gestão democrática. Observou-se que esse modelo de gestão defende as ações voluntárias e assistencialistas nas políticas educacionais. Nesse processo de gestão, a participação, contrariando o modelo democrático, tem o objetivo de reduzir as ações do Estado no fomento de recursos para as políticas de educação, colocando em risco a educação como direito público.

Neste estudo, mostra-se que, em contrapartida à Gestão Gerencial, o modelo de Gestão Democrática valoriza a participação da sociedade no planejamento, na execução, no monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais. Toma-se, como princípios fundamentais, a descentralização, a autonomia, a participação e o diálogo, transformando-os em ações práticas e efetivas no processo de materialização da gestão no seio, não só das instituições de ensino, mas também na totalidade dos sistemas educacionais.

O PME do município de Santana indica elementos de democratização do sistema educativo por meio da criação e garantia de funcionamento dos Fóruns (Fórum Municipal de

Educação, Fórum da Educação Infantil), das Conferências de Educação e da melhoria das condições democráticas dos Conselhos (de Educação, de Acompanhamento e Controle Social-FUNDEB etc.). Ainda assim, é prudente temer que, em um país com pouca solidez das instituições e que ainda não experimentou a democracia de maneira ampla, tais indicações normativas não sejam elementos garantidores e suficientes à implementação da gestão democrática da educação pública do município de Santana.

Ao longo deste estudo comprovou-se que o modelo de gestão democrática é caracterizado e influenciado por certos princípios essenciais porque devem garantir que as partes envolvidas fiquem satisfeitas com os resultados esperados, através dos objetivos propostos coletivamente. Neste contexto, considera-se essencial garantir, com a aplicação desse modelo de gestão, os princípios da igualdade, liberdade, participação, autonomia, transparência, divisão de responsabilidades e descentralização na tomada de decisões.

De acordo com a análise dos documentos contidos no *corpus* desta Dissertação, evidenciou-se que o PME do município de Santana indica muitos elementos da Gestão Democrática e prevê algumas garantias para a implantação efetiva desse modelo de Gestão na educação municipal. Os documentos mostram que o Plano indica os princípios democráticos como orientadores das políticas públicas educacionais no sistema educacional do município.

Quanto à sua gênese, conclui-se que o Plano nasce sob a égide dos princípios democráticos. Decretos municipais, portarias, atas e a própria Lei que instituem o Plano comprovam a participação de vários atores da educação e também da sociedade civil no processo de construção do Plano. Ainda nesse sentido, constatou-se a criação do Fórum Permanente de Educação e a realização de Conferências Municipais, além de vários encontros da Comissão de sistematização do Plano. Portanto, entende-se que esses elementos e procedimentos atribuem cunho democrático ao processo de elaboração do Plano. É importante observar que esses elementos e procedimentos não são os únicos e suficientes para garantir que um Plano seja totalmente democrático. No entanto, são evidências fortes que indicam as características do Plano, sabendo-se que aqui se discute sob que perspectiva de gestão o Plano foi construído e não sua execução, que pode ser um novo objeto de estudo para comprovar ou não se o Plano foi efetivado de forma democrática.

Considerando-se a metodologia aplicada à análise deste estudo, conclui-se que, de acordo com os documentos analisados, o PME do município de Santana dialoga mais intimamente com a perspectiva do modelo de Gestão Democrática, pois muitos elementos e princípios desse modelo de gestão são aplicados no processo de construção do Plano e estão contidos nos instrumentos normativos que lhe dão base.

A gestão democrática, embora explicitada na legislação educacional e em muitos sistemas de ensino, como sendo o elemento articulador da participação e da coletividade nos espaços da educação, precisa centrar-se em práticas efetivas por seus atores. A gestão democrática educacional precisa ser compreendida como uma mediação entre o que é experimentado concretamente dentro das instituições educacionais e a prática social voltada para a construção de uma nova sociedade igualitária e menos injusta. São proposições que objetivam a garantia do princípio da gestão democrática no contexto das práticas educacionais, nas quais seus atores vão se construindo a partir da participação e da coletividade, pois é compreensível que gestão democrática não se institui apenas por lei e muito menos por determinação governamental, mas se desenvolve na experiência prática, sendo necessário o desenvolvimento de consciência política coletiva. Assim, cada sujeito que participa do processo deve estar presente no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação da ação, atingindo com mais intensidade os objetivos propostos pelo coletivo.

Nesse sentido, e com o objetivo de contribuir para a melhoria das políticas educacionais, propõe-se que os gestores da educação ampliem os espaços de debates das políticas educacionais. Também garantam a participação plural da sociedade, com transparência e diálogo, ouçam atentamente as vozes daqueles que demandam a necessidade e o direito de uma educação pública gratuita, democrática, de qualidade, inclusiva, equitativa e socialmente referenciada.

Sugere-se, ainda, que todo o anseio da sociedade, expresso no PME, seja sempre respeitado e considerado prioridade na formulação das políticas educacionais e no planejamento da gestão do município.

Ademais, sugere-se que a gestão do sistema educacional garanta o fortalecimento dos órgãos de controle social (Conselhos de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEMB, etc.), dando-lhes condições e autonomia para desenvolver suas funções constitucionais e respeitando suas decisões. Contudo, não se pode efetivar a Gestão Democrática na educação se o ente público municipal não assegurar os princípios da igualdade, da liberdade, da participação, da transparência, da divisão de responsabilidades da descentralização das decisões, da autonomia e do diálogo. Somente respeitando e garantindo tais princípios é que a gestão conseguirá alcançar resultados satisfatórios.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente** (Cadernos ENAP; n . 10). Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ALVES, A. V. V. As Formulações para a Gestão da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul em Interseção com as Ações da União (1988-2014), trabalho apresentado em pós-graduação em educação, UFMS. Campo Grande. 2015.

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, p.67-86. 2007.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão democrática da educação: a posição dos docentes**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (PPGE/Unb). Brasília, 2000.

AZANHA, J.M.P. Autonomia da escola: um reexame. **Série Ideias**, n. 16. São Paulo: FDE, 1993 p. 37-46.

BALL, S.J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p.539 - 564, set./dez. 2005.

<https://www.scielo.br/j/cp/a/sHk4rDpr4CQ7gb3XhR4mDwL/abstract/?lang=pt>

BALL, S.J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. vl. 25, n. 89, p.1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicam.br>

BALL, Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.25, n.89, p.1105-1126, Set./Dez. 2004. Disponível em: Acesso em: 10 de novembro de 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo, 2016.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O CONSESO DE WASHINGTON: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; Boschetti, Ivanete. **Política Social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016.

BORGES, C. M. F. **O professor da educação básica e seus saberes profissionais**. Araraquara: JM, 2004.

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

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ato2011-2014/2014/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ato2011-2014/2014/L13005.htm).

BRASIL. O Plano Municipal de Educação. **Caderno de Orientações**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014.

BRASIL. O PNE em movimento. **Caderno de Orientações para o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília: MEC, 2016.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014: Brasília: MEC, 2014.

BATISTA, P.N. in Barbosa Lima Sobrinho e outros autores, **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CABRAL NETO, A.; Rodrigues, J. **Reformas educacionais na América Latina: cenários proposições, e resultados**: In: Cabral Neto, A. et al. *pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de incentiva as iniciativas governamentais*. Brasília, DF, Liber Livro, 2007.

CABRAL, E. de A. **Concepções de estado e política social para a compreensão das desigualdades educacionais**. Revista Inter Ação, Goiânia, v. 45, n. 2, p. 435–447, 2020.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – Novas estratégias em busca de novas concepções. In: Kuenzer, Acácia Z; Calazans, Maria Julieta Costa; Garcia, Valter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo. 6ª ed., Cortez, 2003.

CASTRO, A. M. D. A. Accountability: uma nova estratégia de controle da gestão escolar. In: **CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA**, 2008. Novas perspectivas da sociologia da educação: trabalhos apresentados... João Pessoa: UFPB, 2008.

COROACY, Joana. “O planejamento como processo”. In *Revista Educação*, ano I, nº 4. Brasília: 1972.

CORREA, Josiane Caroline de Souza Salomão. **AValiação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS**. 114 f., 2019. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação – Strictu Sensu da Faculdade de Educação da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1635>. Acesso em: 19 de abr. de 2023.

CURY, C. R. J. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, São Bernardo do Campo, v. 18, n.2, jul./dez. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. **RBPAE**. v. 18. n. 2, jul./Dez. 2002. <Disponível em:

[https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao\\_democratica/kit1/gestao\\_democratica\\_da\\_educacao\\_exigencias\\_e\\_desafios\\_2002.pdf](https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit1/gestao_democratica_da_educacao_exigencias_e_desafios_2002.pdf)>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, vol. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação em tempos de contradição**. 2007, p. 112. Disponível em:<[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/65.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/65.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2023.

Dalmaás, Angelo. **Planejamento participativo na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

Dardot, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 402 p, 2016.

De Rossi, V.L. **Gestão do Projeto Político-Pedagógico: entre coração e mentes**. São Paulo:, Moderna, 2004.

DIDONET, Vital (2000). **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ed. Plano.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar**. Módulo II. Brasília. CONSED Conselho Nacional de Secretaria de Educação, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020):avaliação e perspectiva**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: dilemas e proposições. *Jornal de Políticas Educacionais*. Nº 16/julho-dezembro de 2014/pp. 0-11.

DOURADO, Luiz Fernando; Grossi Junior, Geraldo; Furtado, Roberval Angelo. **Monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação: breves contribuições**. **RBP AE**, v. 32, n. 2, p.449-461, maio/ago., 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/67198/38375>. Acesso em: 18 de abr. de 2023.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Afinal, o que é gestão democrática. In: SANTOS, Almir Paulo dos Santos (org.). **Práticas de gestão escolar e seus indicadores democráticos: discussões, experiências e ações da gestão**. Curitiba/PR. Appris, 2021.  
Engels, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad.Leandro Konder. 8.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982. p. 199.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 51, fev. 2003.

FALEIROS, V. P. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19

FLACH, Simone de Fátima; SAKATA, Leticia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de PONTA GROSSA-PR. **RBPAAE** - v. 32, n. 2, p. 549 - 569 mai./ago. 2016.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FÉLIX, Ana Lúcia dos. **Gestão democrática da escola: Bases epistemológicas, políticas e pedagógicas**. 2010. Disponível em: <  
<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2114--Int.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. Materialismo histórico-dialético: pontos e contrapontos. In: II Seminário Nacional "o MST e a Pesquisa". **Cadernos do ITERRA**. Veranópolis. Ano VII - Nº 14 - dezembro, 2007. Disponível em:  
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/materialismo-historico>. Acesso em: 20 de abr. de 2023.

FRIGOTTO, Galdêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, IVANI. (Org). Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8º ed. Curitiba: Positivo, 2010.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria Aparecida de. **Embates Pedagógicos e organizacionais nas políticas de educação**. Natal: EDUFRN, 2009.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 1983.

GARCIA C.A.X; Casagrande, I.M.K.; Pereira, S.M. Da taylorização ao toyotismo: a fragmentação do processo de gestão da escola pública. **UNIrevista**. São Leopoldo. v.1, n.2, p. 01 -11, abril, 2006.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 8ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004.

Ghedin, Evandro; Franco, Maria A. S. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HENRIQUESMárcio Simeones; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Visões de futuro: responsabilidade compartilhada e mobilização social**. São Paulo: Editora Autêntica, 2005. 140 págs.

Höfling, Eloisa de Matos. **Estado e Políticas (públicas) sociais** (2001). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext). Acesso 10 de janeiro de 2024.

Lima, P.G. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. São Paulo. Brasil: Amil Editora, 2003.

Libâneo, José Carlos et. al. **O sistema de organização e de Gestão da Escola: teoria e prática**. In: **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

Libâneo, José Carlos. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 6ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

Libâneo, José Carlos. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

Libâneo, J.C; Oliveira, J.F. de; Toschi, M.S. **O sistema de Organização e de Gestão da Escola: teoria e prática**. In: Libâneo, Oliveira E Toschi (org.). **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

Lüdke, Menga; André, Marli. Capítulo 3 **Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental**. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986, p. 35-44.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo. Cortez, 2003.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre Governo Civil**. Trad. M. Lopes e M. L. da Costa. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 36.

Bresser-Pereira, L.C.; Spink, P. **A reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de Gestão educacional**. 7ª ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2011.

LUCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009, p.144. Disponível em: < [http://www.fundacoes.org.br/uploads/estudos/gestao\\_escolar/dimensoes\\_livro.pdf](http://www.fundacoes.org.br/uploads/estudos/gestao_escolar/dimensoes_livro.pdf) >. Acesso em: 11 nov. 2023.

MARINI, C. Aspectos contemporâneo no debate sobre reforma da administração pública: a agenda herdada e as novas perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA REFORMA DA ADMINISTRACION PUBLICA, 8. Paraná, 2003. Amais...Paraná, 2003.

MARCONI, M. A; Lakatos, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MANDEL, E. **O Capitalismo tardio**. São Paulo. Abril Cultural. 1982. Introdução (p. 3-6) e Cap. 15. O Estado na fase do capitalismo tardio. p. 33

MENEZES, Raul Miranda. **Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira** (2001). Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1128/1027>. Acesso 10 mai. 2013.

MINAYO, M. C. **O desafio da pesquisa social**. In: Minayo, M. C. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

MINCATO, Ramone. **Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual**. Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul: UCS, p. 81-97, 2012.

MORAES, Mary Ellen Costa. **O plano municipal de educação de Benevides-PA: processo de monitoramento e avaliação**. 121 f., 2014. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2014. Disponível em: <https://ppggp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/MaryEllenMoraesdissert.pdf>. Acesso em: 19 de abr. de 2023.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, setembro, 2002.

OLIVEIRA, D. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 92, out. 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias, Práticas. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PARO, Vítor Henrique. Política Educacional e Prática da Gestão Escolar. II Simpósio Internacional. Anais... **V Fórum Nacional de Educação**, 2008. Disponível em: < [http://forum.ulbratorres.com.br/2008/conferencias\\_texto/PARO.pdf](http://forum.ulbratorres.com.br/2008/conferencias_texto/PARO.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2023.

PADILHA, Roberto Padilha. **Planejamento Dialógico: Como construir o projeto político-pedagógico da escola**, 5. Ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2005 – (Guia da escola cidadã; v. 7).

PEREIRA, Sueli Menezes. **Políticas Educacionais no Contexto do Estado Neoliberal: a descentralização e poder em questão**. Políticas Educativas, Campinas, v.1, n.1, p. 16-28, out. 2007 - ISSN (em curso).

Pereira, P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: Boschetti, I et al (orgs.) *Política Social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

Peroni, V.M.V. **Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado**. In: ANPED SUL, 7., 2008, Itajaí. Anais... Itajaí: UNIVALI, 2008, p.01 – 15.

Pinto, Geraldo Augusto. *A Organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo*. 1. Ed – São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo.; PIRES, Pierre, André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

PONTES, I. M. **Reformas educacionais e interesses capitalistas: gestão da qualidade total em educação e teoria do capitalismo humano**. 2002, 169 f. Tese (doutorado em educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2002.

PORFÍRIO, Francisco. **"Estado de bem-estar social"; *Brasil Escola***. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-bem-estar-social.htm>. Acesso em 20 de novembro de 2023.

POWER, S.; Whitty G. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação e Sociedade**. Campinas. v.24, n.84, p.791-815, setembro, 2003. Disponível em: Acesso em: em 11 de novembro de 2023.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999, p. 26.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. São Paulos: Liber Livro, 2005.

SALERNO, S.C.E.K. **Administração gerencial ou gestão administrativa? foco no planejamento educacional**. 2006. 178 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SAVIANI. D. Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, v.15. n.44. maio./ago. 2010.

SANTOS, Almir. Paulo dos Santos; VISCARRA, Simone; SOLIGO, Valdecir. **Indicadores e práticas de gestão democrática no âmbito da educação básica municipal e as avaliações em larga escala**. Curitiba, CRV, 2021.

SHIROMA, E.; Moraes, M.; Evangelista, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro. Lamparina, 2007.

SILVA, Kezya Helga de Souza Rodrigues. **Plano Municipal de Educação de Bragança-PA: o trabalho do Conselho Municipal de Educação na efetivação da meta 19**. 162 f., 2020.

Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Universidade federal do Pará, Belém-PA, 2020. Disponível em:<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1553>. Acesso em 18 de abr. de 2023.

SILVA, S. Democracia, Estado e Educação: uma contraposição entre tendências. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, São Bernardo do Campo, v.26. n.1, p. 31-54, jan./abr. 2010.

SILVA, M.V. **Empresa e escola: do discurso da sedução a uma relação complexa**, 2001. 355f Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**, Caderno CRH 39: 11-24. 2006.

SOUZA, A. R. de. Explorando e Construindo um Conceito de Gestão Escolar Democrática. Educação em Revista, Belo Horizonte, v.25. n.03. p.123-140. Dez. 2009.

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

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto político pedagógico**. 10 ed. São Paulo: Libertad, 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 11. ed. Campinas: Papirus, 1995.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 139.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples** (2011). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003). Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1, 3. ed. Brasília: Editora UNB, 1994.

ZENARDINI, I.M.S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. 2006. 163f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.