A GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ANALISE PRELIMINAR

Tatiane Oliveira Santos Nascimento[1], Maria Eliza Oliveira Nogueira[2]

[1] Graduada em Matemática pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, Presidente Prudente, SP. E-mail: tatiosn@hotmail.com. Agência de Financiamento: CAPES
[2] Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista/ Marília. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, Presidente Prudente, SP.

RESUMO

Este trabalho elegeu como objetivo refletir a materialização da Gestão Democrática nos chamados Planos Municipais de Educação (PME) no âmbito dos municípios, diante da exigência de elaboração ou adequação do PME, como instrumento ao alcance de metas propostas no documento federal. Apresentaremos uma pesquisa exploratória acerca dos PME de uma região da UNDIME e as fragilidades na redação desses textos legais, demonstrando preliminarmente autonomia artificial na elaboração desses documentos. Os resultados demonstram que mesmo exercendo princípios de uma Gestão Democrática os Planos Municipais de Educação traduzem a decorrência de uma exigência legal e burocrática, não refletindo ao diagnóstico e realidade social do contexto local.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação.Plano Municipal de Educação. Planejamento. Materialização. Educacional. Gestão Democrática.

DEMOCRATIC MANAGEMENT AND MUNICIPAL EDUCATION PLANS: PRELIMINARY ANALYSIS

ABSTRACT

This work aimed to reflect the materialization of Democratic Management in the so-called Municipal Education Plans (PME) within the municipalities, in view of the SME elaboration or adequacy requirement, as an instrument to reach the goals proposed in the federal document. We will present an exploratory research about the SMEs of an UNDIME region and the weaknesses in the drafting of these legal texts, presenting preliminary artificial autonomy in the elaboration of these documents. The results show that even though they exercise the principles of Democratic Management Municipal Education Plans reflect the result of a legal and bureaucratic requirement, not reflecting the diagnosis and social reality of the local context.

Keywords: National Education Plan. Municipal Education Plan. Planning. Materialization. Educational. Democratic management.

Discutir políticas educacionais é mais amplo que considerar a dinâmica intra-escolar, é apreender todo o processo educativo, pelo contexto sociocultural, pelas condições que se efetivam o ensino-aprendizagem, pelas formas organizacionais e pela prática do planejamento.

Com a finalidade de prover educação com o mesmo padrão de qualidade e acessibilidade a toda população brasileira, advém o novo Plano Nacional de Educação (PNE), plano decenal com vigência de 2014 a 2024, promulgada pela Lei 13.005, que entra em vigor a partir de sua data de publicação em 25 de junho de 2014. Nessa óptica, o PNE assume papel fundamental na regulação das políticas de educação e na distribuição de responsabilidades envolvendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

No momento de aprovação do PNE, atribui-se uma grande tarefa aos 26 Estados e aos 5.570 municípios, incluindo o Distrito Federal: o dever de elaborar ou adequar, no prazo de um ano, de forma ágil e organizada, os seus respectivos planos estaduais, municiais e distrital de educação. Não se trata apenas de uma exigência legal, mas de uma tarefa primordial, pois, sem os planos subnacionais, elaborados

com qualidade técnica e participação social, o Plano Nacional não terá êxito. No caso dos Planos Estaduais de Educação (PEEs), esses precisavam ser elaborados, discutidos e aprovados em harmonia com o PNE. Da mesma forma os Planos Municipais de Educação (PMEs), devem estar articulados ao PNE e com o seu respectivo Plano Estadual de Educação.

Essa articulação se dará fundamentalmente pelo regime de colaboração,este que consolidará o Sistema Nacional de Educação (SNE), como um esforço organizado do Estado e da sociedade em parceria e compartilhamento das responsabilidades educacionais com os sistemas de ensino da União, dos Distrito Federal e dos municípios bem como outras instituições públicas e privadas que trabalham em unidade e sintonia para garantir o direito social à educação de qualidade. O regime de colaboração é também assegurado pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), que agrega as explicitações a essa temática, no parágrafo 4 do artigo 211 da Constituição Federal de 1988

> Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 2009)

Do exposto, a cumprir as responsabilidades delegadas pela Constituição e também afirmada pelo artigo 8 da LDB (BRASIL, 1996), “os sistemas de ensino terão liberdade de organização”. Assim, vemos nos dois documentos mencionados que se estabelecem entre os sistemas de ensino um regime de colaboração federativa e não de hierarquização.

Conforme Andrade (2016, p. 153), os parâmetros da lógica do sistema apontam para a manifestação de princípios educacionais democráticos, com a emergência de um exemplar educacional que demonstre as características locais e que seja construído coletivamente com indivíduos que compartilham desse contexto. Desta forma, um sistema educacional caracteriza como a capacidade de gestar suas próprias normas democraticamente.

Os Planos Municipais de Educação são indispensáveis à implementação de um sistema educacional, porém percebemos que este não é concebido e projetado fielmente ao contexto *in loco*, estando estes planejamentos, muitas vezes, submetidos a ordens e interesses secundários. Desde modo, interrompem a finalidade e os princípios legais de um Sistema Educacional em consonância com o regime de colaboração entre as partes, transparecendo mais uma dependência do que uma relação colaborativa.

No contexto nacional, a discussão sobre o planejamento da educação apresenta-se a partir de várias perspectivas, bem como concepções e cenários complexos, articulados ao sistema de ensino. Neste sentido, este texto tem o propósito de refletir a materialização da Gestão Democrática nos chamados Planos Municipais de Educação no âmbito dos municípios, diante da exigência de elaboração ou adequação do PME, como instrumento ao alcance de metas propostas no documento federal. Apresentaremos uma pesquisa exploratória acerca dos PME de uma região da UNDIME, e as fragilidades na redação desses textos legais, demonstrando autonomia artificial na elaboração desses.

METODOLOGIA

Considerando os objetivos expostos neste texto, pretendemos utilizar como base metodológica a Análise Documental e Exploratória dentro de uma perspectiva qualitativa. De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), várias áreas das Ciências Humanas e Sociais fazem uso de documentos em pesquisas dada a riqueza de informações que se pode extrair e resgatar, além de possibilitar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Para os mencionados autores, colocar em destaque a pesquisa documental implica trazer para a discussão uma metodologia que é “pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas das ciências sociais” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.38). Neste contexto, Cellard (2008) afirma que:

> [...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a

> quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p.295).

Partimos da premissa de que as políticas públicas educacionais estão sustentadas teoricamente numa **visão sistêmica**[1] e, como propósito de compreender em que medida ela interfere no processo de execução das políticas educacionais formuladas pelo poder central, delimitamos um campo de estudo a partir do levantamento de 16 municípios, pertencentes à região de Presidente Prudente, que compõem um dos pólos da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A princípio fizemos uma pesquisa exploratória e foram levantados os planos municipais de todos estes municípios[2]. Verificou-se que, dos dezesseis municípios, apenas nove haviam inserido seus respectivos planos na plataforma do PNE, até o momento em que se concluiu o levantamento dos documentos. Ao realizarmos o *download* dos documentos, observamos que alguns municípios inseriram na plataforma apenas a Lei sancionada, impedindo o acesso ao conteúdo total do Plano. No entanto, tivemos acesso a nove PME, os quais estavam inseridos da plataforma do PNE. Após rigorosa leitura de todos os planos, analisamos, comparativamente, as metas e estratégias dos nove municípios, com as metas e estratégias do PNE, e constatamos que, dentre os nove planos investigados, seis deles pouco se diferem na sua redação do PNE e três apresentam distinções, embora pouco significativas, em relação ao documento federal. Dos três que apresentaram estas distinções, conferimos destaque a um deles, pois percebemos que o plano, constituído por 12 metas, considerou o diagnóstico de seu território, abolindo os propósitos que não se adequavam à sua extensão. Mas esse não será contemplado em nossa pesquisa pois ao contatá-lo não obtivemos retorno. Também identificamos em outro município um plano distinto dos demais planos analisados por ter sido o único que alinhou suas metas e estratégias ao Plano Estadual de Educação e ao Plano Nacional de Educação, sendo esse um dos municípios pesquisado. Neste mesmo processo, identificamos outro município que apresentou a redação em seu plano um tanto distinto PNE. Composto por 18 metas, sua redação demonstrou articulação com um diagnóstico prévio sobre o contexto local. Deste modo, escolhemos para nossa pesquisa este município para compararmos com o município de planejamento alinhado ao Plano Estadual e Nacional de Educação, conforme preconiza o caderno de orientação.

Nesse exercício, fizemos um estudo qualitativo, o qual comparamos a meta 19 do PNE, que traz a Gestão Democrática como um dos princípios para a educação, com as respectivas metas relacionadas a Gestão Democrática dos dois PME que serão nosso objeto de estudo, denominados por município X e município Y.

[1]A respeito da abordagem sistêmica no campo da Administração Escolar, consultar a obra de Myrtes Alonso "O Papel do Diretor na Administração escolar". Rio de Janeiro: EducDifel, 1979.

[2]Em decorrênciado compromisso assumido junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP – UNOESTE),não identificaremos os municípios.

RESULTADOS

Tabela 1. Comparação da meta 19 do PNE com as metas sobre Gestão Democrática dos municípios X e Y

META PNE	META PME X	META PME Y
Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Assegurar condições, durante a vigência do PME e sob responsabilidade dos sistemas de ensino, 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, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal para manutenção e fortalecimento dos conselhos.	Assegurar, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

Fonte: (BRASIL, 2014) Adaptação da autora.

Com relação às metas, conforme proposto na meta 19 do PNE que trata a respeito da Gestão Democrática, vemos que ambos os Planos Municipais de Educação incluem esta ação em seu planejamento e apresentam redações muito semelhantes à do PNE. No entanto, o Plano Municipal de Educação X assegura condições para efetivação da Gestão Democrática da educação durante sua vigência, 10 anos, por meio da articulação dos recursos provindos das três esferas de governo: União, estado e município. Observamos também que o Plano Municipal de Educação Y assegura condições de efetivação a Gestão Democrática, num prazo mais curto, 2 anos, conforme prevê o PNE atual.

Tabela 2. Comparação das estratégias sobre Gestão Democrática do PNE com as estratégias dessa temática dos PMEs.

ESTRATÉGIAS PNE	ESTRATÉGIAS PME X	ESTRATÉGIAS PME Y
Legislação para a Gestão Democrática nas escola.	Não conta	Não consta
Formação dos conselheiros	Os conselhos mencionados no PNE também consta em sua redação, modificando apenas a escrita, acrescentando a formação do Conselho Municipal de Educação.	A estratégia dessa temática não consta alteração, apenas recortes a estratégia proposta pelo PNE sobre a formação de conselheiros
Criação de Fóruns permanentes de educação.	Nesta estratégia o plano menciona constituir parceria com o Conselho Municipal de Educação, Universidades e sindicatos que representam os trabalhadores da educação do município.	Não consta essa temática no plano desse município.
Fortalecimento dos Grêmios e APMs	A estratégia desse plano com relação ao fortalecimento do Grêmio Estudantil não difere da proposta no PNE.	A estratégia desse plano com relação ao fortalecimento do Grêmio Estudantil não difere da proposta no PNE, apenas com alguns recortes da redação.
Fortalecimento dos Conselhos	Difere da estratégia 19.5 do PNE apenas pela troca de verbo de ESTIMULAR por PROMOVER.	Redação idêntica a estratégia 19.5 do PNE.
Participação no Projeto Político Pedagógico (PPP)	Difere da estratégia 19.6 do PNE pela troca de verbo de ESTIMULAR por PROMOVER e menciona que o Projeto Político Pedagógico seja elaborado em cada rede de ensino.	Mesma redação da estratégia 19.6 do PNE, mas acrescenta que além de estimular a participação dos familiares e profissionais da educação no PPP também tem o intuito de ampliar a mesma.
Autonomia nas escolas	Difere da estratégia 19.7 do PNE apenas pela troca de verbo de FAVORECER por AMPLIAR.	Redação idêntica a estratégia 19.7 do PNE.
Prova Nacional seletiva de Diretores	Redação modificada para "garantir que o provimento do cargo do diretor de escola pública da rede municipal dar-se-á, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos, por critério meritório, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 – para professores de carreira"	Redação modificada para "Estimular e ampliar a participação em programa de **formação e aprimoramento da gestão democrática aos diretores de escola**, aos demais profissionais que compõe a liderança das unidades escolares e aos técnicos que atuam nos sistemas de ensino".

Fonte: Fonte: (BRASIL, 2014) Adaptação da autora.

DISCUSSÃO

Tendo como referência o caderno de orientação para elaboração dos PME, publicado pelo Ministério da Educação, procurou-se identificar, na redação dos projetos, elementos que permitissem discernir quais municípios elaboraram seus planos de acordo com estas diretrizes, levando em consideração as suas competências e realidades, e quais municípios direcionaram seus planos ao cumprimento burocrático, passando por cima de suas especificidades, adotando metas que, inclusive, fogem de suas responsabilidades, sem a devida preocupação com o planejamento das estratégias necessárias ao seu alcance.

Neste trabalho, apresentamos parte da pesquisa em que analisamos como princípio da Gestão Democrática e como essa tem sido

apresentada nestes respectivos planos. Sabe-se que a Gestão Democrática deve ser praticada em todas as instâncias do Sistema, com a participação social e coletiva da comunidade escolar. No entanto, a leitura comparativa desses documentos refletiu aspectos que evidenciam as conseqüências de um plano elaborado a partir de uma exigência legal que desconsidera as particularidades locais dando origem a documentos que reproduzem em seu conteúdo a redação dos documentos nacionais, resultando em planos de educação que expressam apenas um cumprimento meramente burocrático.

CONCLUSÃO

Embora o Plano Municipal de Educação não reflita as particularidades dos sistemas de ensino brasileiros, é inegável a sua validade diante de tantas lutas educacionais pelo direito à educação já enfrentadas desde quase nove décadas do Manifesto dos Pioneiros. A redação dos planos analisados transmite indícios de comprometimento dos sistemas de ensino com a consolidação da gestão democrática nas escolas, de acordo com os ditames das leis federais. O formato de construção coletiva, a visão sistêmica, a governabilidade e o regime de colaboração, conforme prevê Bordignon (2009), expressam a necessidade urgente de construção e consolidação de um Sistema Educacional Brasileiro. Porém este projeto torna-se incoerente ao desconsiderar as características do contexto local, caracterizando esses documentos como expressão do compromisso voltado ao cumprimento de um dever legal que, na maioria das vezes, não chega a se efetivar na prática.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. F. Gestão e autonomia dos sistemas educacionais. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Relações federativas e Sistema Nacional de Educação.** Camaragibe: CCS Gráf. Ed., 2016**.** p. 147- 179.

BORDIGNON, G. **Gestão da** Educação no Município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 59/2009**. Brasilia, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 24 maio 2017

BRASIL. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9394**. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 25 maio 2017.

BRASIL. Lei 13.005, de 24 de Junho de 2014**.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. **Diário Oficial da União,** Brasília, 26 jun. 2014, p. 01, Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 11 fev. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A**. Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDAC. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v. 1, n. 1, jul. 2009.

Recebido para publicação em: 07/08/2017
Revisado em: 05/09/2017
Aceito em: 14/09/2017