

Planos Municipais de Educação dos municípios do Alto Irani/SC: análise da gestão democrática

Municipal Education Plans of Municipalities of Alto Irani/SC: analysis of the democratic management

Planes Municipales de Educación de Municipios del Alto Irani/SC: análisis de la gestión democrática

Ivonete Dalmédico Vanzela  

Oto João Petry  

Resumo

Este artigo é sobre a gestão democrática nos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) do estado de Santa Catarina. Tem por objetivo analisar em que medida os PMEs, dos municípios que integram a AMAI assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, guiada pelo método materialista histórico-dialético, realizada a partir de estudo documental e na análise dos dados utiliza-se a análise de conteúdo. Evidencia-se que, em geral, os planos assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação, embora em algumas passagens haja elementos e encaminhamentos político-práticos que tendem a promover certa desconexão com esse princípio.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Planos Municipais de Educação; Gestão Democrática.

Abstract

This article is about democratic management in the Municipal Education Plans of Association of Municipalities of Alto Irani (AMAI) in the state of Santa Catarina (SC). Its objective is to analyze the extent to which the Municipal Education Plans in the municipalities that make up AMAI assume democratic management as a guiding principle in the administration of municipal education. This is a qualitative research, guided by the historical-dialectical materialist method, based on documentary study and to analyze the data is used content analysis. It is evident that, in general, the plans assume democratic management as the guiding principle of education administration, although in some passages there are elements and political-practical approaches that tend to promote a certain disconnection with this principle.

Keywords: Educational Policies; Municipal Education Plans; Democratic management.

Resumen

Este artículo trata sobre la gestión democrática em los Planes Municipales de Educación de la Asociación de Municipios del Alto Irani (AMAI) em el estado de Santa Catarina (SC). Su objetivo es analizar en qué medida los Planes de los municipios que integran Asociación asumen la gestión democrática como principio rector de la gestión de la educación municipal. Se trata de un estudio cualitativo, guiado por el método materialista histórico-dialéctico, investigación basada en estudio documental y en el análisis de datos se utiliza el análisis de contenido. Es claro que, en general, los planes asumen la gestión democrática como principio rector de la administración educativa, aunque en algunos pasajes hay elementos y planteamientos político-prácticos que tienden a promover una cierta desconexión con este principio.

Palabras clave: Políticas Educativas; Planes Municipales de Educación; Gestión democrática.

Introdução

O Plano Municipal de Educação (PME)¹ corresponde ao planejamento educacional do município. “Planejamento” é um conceito tratado por Alves (2020, p. 15) ao afirmar que “Planejar é a ação inerente ao ser humano”; e o autor acrescenta: “dentre os primeiros objetivos do planejamento, está o de garantir coerência e coesão para a execução da área a que se propõe planejar”. Conforme Figueredo (2020), o PME é constituído a partir de um diagnóstico e estabelece um conjunto de diretrizes, metas e estratégias de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Estadual de Educação (PEE) que, ao serem executadas, monitoradas, avaliadas e replanejadas coletivamente, terão o poder de contribuir para o desenvolvimento de uma educação pública, democrática e de mais qualidade para o município.

A partir do PNE 2001-2010, Lei Federal n.º 10.172/2001 e considerando as diretrizes e metas do PNE 2014-2024, Lei Federal n.º 13.005/2014, é que os PEEs e os PMEs foram elaborados e que, como prevê o artigo 7º da respectiva lei, haveria a atuação de todos os entes federados: “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, p. 7). Tendo em conta que, por meio dos PMEs, a política municipal de educação pode ser instituída e implementada, a proposta desta investigação se insere estabelecendo o foco na questão da gestão democrática.

A gestão democrática deve ser uma construção constante, conforme Santos e Bonez (2022, p. 18) “[...] uma gestão democrática está imbuída de intencionalidades democráticas, ações coletivas e participativas de educadores que acreditam nessa perspectiva democrática escolar.” Por conseguinte, não deve se restringir a alguns de seus aspectos, mas na integração de vários mecanismos que contribuam para a materialização do planejamento educacional. Segundo Mendonça (2000, p. 96):

[...] a gestão democrática deve ser abordada no seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos.

Permeando todas as dimensões do processo de administração, a gestão democrática pode ser uma das bases da democratização da educação. Cury (2007, p. 493) já dizia “[...] a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira [...]”. Portanto,

¹ Foi escolhida a abreviação “PME” e uma sequência numérica para relacionar os planos aos municípios, com o intuito de diminuir o volume de registros no decorrer do texto e, por conseguinte, facilitar a localização das informações, conforme a lista: PME 01 - Abelardo Luz, PME 02 - Bom Jesus, PME 03 - Entre Rios, PME 04 - Faxinal dos Guedes, PME 05 - Ipuacú, PME 06 - Lajeado Grande, PME 07 - Marema, PME 08 - Ouro Verde, PME 09 - Passos Maia, PME 10 - Ponte Serrada, PME 11 - São Domingos, PME 12 - Vargeão, PME 13 - Xanxerê, PME 14 - Xaxim.

garantir que os estudantes tenham assegurados o acesso e a permanência torna-se fundamental na construção de uma gestão democrática sólida, capaz de garantir o direito à educação.

Este artigo sistematiza parte de uma pesquisa de A, defendida e aprovada pela B em C de D de E, tem como materialidade empírica os PMEs 2015-2022, dos municípios que integram a Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), de Santa Catarina (SC) e tem por objetivo analisar em que medida os respectivos planos assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal. Foi realizado com o apoio do Programa F.

Esta pesquisa foi guiada pelo materialismo histórico dialético, que segundo B. Utta, A. Utta e Gonzáles (2019, p. 5) é “[...] um método que vem explicar sobre a realidade social, a partir de posições filosóficas, visando entender todos os aspectos que venham caracterizar o desenvolvimento das forças que movimentam essa sociedade”. À luz do método, é possível trazer à realidade as contradições imersas no terreno social e que estão circunscritas no próprio objetivo de investigação. Não se trata de usar o método pelo método, mas, sim, como uma referência que auxilia no momento da investigação científica, possibilitando abstrair alguns elementos que constituem a própria realidade investigativa.

A metodologia é qualitativa, leva em consideração o ambiente da pesquisa, e os investigadores qualitativos se preocupam com os processos, não apenas com o resultado, tendo em vista que se analisam os dados e seus significados (Bogdan; Biklen, 1994). Considerando que a pesquisa qualitativa adota multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, compreende-se que ela abarque também a pesquisa documental, com a utilização da análise de conteúdo (Chizzotti, 2003, p. 221), a mais adequada para atender aos objetivos desta pesquisa.

A análise de documentos ocorre considerando os PMEs da AMAI. A esse respeito, Godoy (1995, p. 21) contribui denominando “pesquisa documental” como o exame de materiais de natureza diversa, que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, com interpretações complementares. Para a autora, os documentos constituem uma rica fonte de dados, pois neste caso, a análise de documentos oficiais públicos corresponde à fonte primária.

Para a análise dos documentos, opera-se com a técnica de análise de conteúdo, pois é considerada “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (Bardin, 2016, p. 37), a qual tem sido utilizada em diferentes tipos de pesquisa. Assim, se busca evidenciar o que está sendo enunciado de forma indireta, que aparece nas entrelinhas do que foi escrito.

A partir das leituras e considerando a técnica de análise, emergem duas grandes categorias de análise para o estudo: *Gestão educacional* e *Gestão escolar*. Na sequência, analisando-se os 14 PMEs da AMAI, extraem-se excertos que se relacionam à gestão democrática e classificam-se de acordo com as respectivas categorias. Assim, verifica-se que o termo “participação” incide inúmeras vezes, nas duas categorias, como um dos princípios da gestão democrática; logo, para apreender e operar melhor nas unidades de

análise que constitui a pesquisa em questão realiza-se o desdobramento de subcategorias, conseqüentemente, envolvendo a participação, as quais evidenciam o modo como ela está presente na gestão educacional e na gestão escolar.

Para representar a participação na gestão educacional, optou-se pelas subcategorias: i) *A participação popular nos PMEs* e ii) *A participação de representantes da comunidade educacional nos PMEs*. Referente à participação na gestão escolar, faz-se a opção pela subcategoria: iii) *A participação para fiscalização ou responsabilização nos PMEs*.

Na sequência, apresenta-se a análise, entrelaçando-a com a teoria, de como ocorre a participação, condição preliminar para a efetivação da gestão democrática – que, entretanto, encontra-se numa arena de disputas. Por fim, são feitas as considerações que tecem um fechamento entre as proposições dos autores e o que está proposto nos PMEs da AMAI.

Planos Municipais de Educação de 2015 e a participação popular

Considerando a subcategoria *A participação popular nos PMEs*, verifica-se que, contando com o engajamento de seus municípios, os PMEs anunciam a respectiva elaboração de modo coletivo, assim eles alinham-se ao que preconiza o PNE, Lei n.º 13.005, artigo 8º, § 2º: “Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, [...], serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Brasil, 2014, p. 7).

Procurando entender o modo como os PMEs foram elaborados, percebe-se que 11 deles afirmam, na apresentação ou na introdução, que a elaboração ocorreu de forma democrática, contando com a participação de diferentes representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. Nesse sentido, o PME 06 (Lajeado Grande, 2015, p. 5) considera: “O objetivo do PME é mobilizar a população do município acerca da importância de um Plano Educacional, com a participação de toda a sociedade na elaboração do documento, sedimentando uma ação democrática”.

Nesse viés, Bobbio (1986) afirma que a democracia é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, sendo prevista e facilitada ampla participação dos interessados. Contudo, o autor pondera que, para definir democracia, não basta um grande número de cidadãos ter direito de participar da tomada de decisões, nem mesmo estabelecer a regra da maioria; é preciso que sejam colocados mediante alternativas reais e que sejam possibilitadas as condições do poder de escolha. Para isso, é preciso garantir aos que decidem o direito de liberdade, de opinião – características do Estado liberal que exerce o poder considerando os direitos dos indivíduos.

Destaca-se que “[...] a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte” (Bordenave, 1992, p. 23), uma vez que, dentre os que participam, ainda ocorrem diferenças na participação, pois, “[...] mesmo dentro da

participação ativa, isto é, entre as pessoas que ‘tomam parte’, existem diferenças na qualidade de sua participação” (Bordenave, 1992, p. 22). Entretanto, é necessário que sejam garantidos meios para que a participação seja efetiva, pois, conforme Souza (2009), não há democracia sem a participação das pessoas na gestão pública.

Considerando o conjunto de PME's da AMAI, constata-se que a participação prevista neles é a concedida. Observa-se que apenas dois PME's avançam demonstrando um percurso no qual a participação está prevista para além da construção coletiva do plano, como é o caso do PME 05 (Ipuaçu, 2015, p. 33)

[...] a materialização de uma política de educação que se estruture implica considerar as lutas nas últimas décadas e articular os diversos segmentos sociais que compõem a sociedade, para participar, de modo efetivo, dos diferentes momentos da construção, implementação e avaliação dessa política.

Nesse viés, Souza (2009) corrobora afirmando que a gestão democrática é processo político no qual as pessoas identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento na busca da solução. Dessa forma, a participação democrática deve ir além do que apenas a tomada de decisões, pois requer ações contínuas, para decidir, planejar, organizar, executar, fiscalizar, avaliar, replanejar. Segundo Souza (2009, p. 135): “[...] a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade”.

O PME 14 (Xaxim, 2015, p. 135) sinaliza que os objetivos e as metas do plano somente serão alcançados se for concebido e acolhido como plano do município, mais do que plano de governo; por isso, precisa ser

[...] assumido com um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pela Câmara de Vereadores, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança no panorama do desenvolvimento educacional da inclusão social e da cidadania plena.

Portanto, ressalta-se a importância da existência do PME, bem como de outros espaços democráticos; mas é necessário que existam e que, de fato, cumpram suas atribuições, ou seja, é preciso resolver o modo como operam para que a participação ocorra, como já dizia Bordenave (1992), visando liberação e igualdade em vez de controle para que uma situação seja mantida.

Contudo, cabe ressaltar que a (re)elaboração dos PME's é um processo recente, que foi realizado pela segunda vez; é, portanto, uma aprendizagem e que pode ser melhorada. Ainda assim, esse processo contando com a participação dos representantes da comunidade educacional e da sociedade civil é um ato que merece ser valorizado.

Planos Municipais de Educação de 2015 e a participação de representantes da comunidade educacional

A partir das informações extraídas dos documentos analisados referentes à subcategoria *A participação de representantes da comunidade educacional nos PMEs* verifica-se que o PME 09 não apresenta nenhum excerto que trate da representação da comunidade educacional. Sendo a educação um campo de disputas, a ausência também deve ser considerada, pois a luta discursiva pode aparecer no silêncio, uma vez que, o que não é dito, também diz. Nesse sentido, os estudos realizados na dissertação de Scherma (2010, p. 115), corroboram: “A escolha das palavras, dos signos que compõem os discursos é uma escolha ideológica, o que representa não só a expressão de ideias, mas também a expressão de tomada de posição diante das ações concretas”. Portanto, a opção do PME 09 por não tratar sobre a participação da comunidade educacional revela, em alguma medida, nesse embate ideológico, o posicionamento do referido plano.

Souza (2009) refere-se à não participação, como ação política estratégica, que são movimentos de rejeição à participação nas decisões. Nessa perspectiva, conforme Poli e Lagares (2017, p. 844), “[...] podemos observar que outro dilema presente na dimensão do sistema de educação é o enfrentamento das dificuldades de participação, uma vez que é forte o movimento contrário à efetivação de condições para exercê-la”.

Já o PME 14 é o que mais apresenta tal discussão, contendo oito excertos, em sua maioria estratégias, que representam ações que o PME estabelece para cumprir a meta. Mendonça (2000) afirma que alguns sistemas indicam a possibilidade de participação de representantes da comunidade. Contudo, o grau de envolvimento não é o mesmo: estudos sobre participação sinalizam que professores e especialistas atuam mais, enquanto alunos e pais têm mais dificuldades para participarem, o que se deve ao fato de os professores possuírem “maior grau de organização” e também devido a “[...] uma implícita noção de competência específica que habilitaria os membros deste segmento a uma participação qualificada” (Mendonça, 2000, p. 135).

Quanto aos discentes, é constatado que, no conjunto dos 14 PMEs, cinco não apresentam estratégias referentes a estimular a constituição e o fortalecimento dos grêmios estudantis; os outros nove PMEs propõem, com a mesma redação, a seguinte estratégia: “Estimular, em todas as redes e garantir, nas escolas da rede, a educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...]” (Bom Jesus, 2015, p. 122).

É importante ressaltar que a participação dos estudantes nos processos de gestão democrática representa uma característica especial, uma vez que os alunos são os usuários da escola pública, portanto, “[...] razão de ser de sua existência, parte integrante e necessária da comunidade escolar. Mas estão, também, na mesma condição de usuários, integrados à comunidade externa, como seus pais ou responsáveis” (Mendonça, 2000, p. 153). Contudo, a participação desse segmento torna-se restrita, pois na hierarquia da escola ocupam a posição mais baixa.

Para Mendonça (2000), esse processo é desencadeado tanto pela sua condição inferior na hierarquia de poder que há na escola quanto pelas concepções pedagógicas tradicionais, nas quais o aluno tem condição de paciente no processo educacional. Diante dessa realidade, algumas iniciativas foram tomadas para que crianças e adolescentes tenham direito de participar, como, por exemplo, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No artigo 53, inciso IV da respectiva lei, é assegurado a crianças e adolescentes o “direito de organização e participação em entidades estudantis”, destacando, assim, a importância de exercitar a participação desde cedo; quanto aos pais ou responsáveis, no parágrafo único, consta que é direito de eles “ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais” (BRASIL, 1990). Portanto, trata-se de avanços que dizem respeito à gestão democrática.

De acordo com o apontamento de Bordenave (1992, p. 72), a participação “pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e a reflexão”. Assim, relacionando-a aos planos, observa-se que quatro PMEs compartilham a seguinte estratégia: “Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” (Abelardo Luz, 2015, p. 100). Considerando tais informações dos PMEs, essa sinalização pode ser indicativa de processo de aprendizagem, pois, conforme Bordenave (1992, p. 61), “[...] a participação escola-comunidade constitui um laboratório vivo onde os futuros cidadãos aprendem a difícil arte da convivência democrática”.

Dois PMEs propõem através de uma redação semelhante o incentivo à formação para conselheiros, como na estratégia 19.2 do PME 03 (Entre Rios, 2015, p. 45): “Participar, apoiar e incentivar programas de formação [...] aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas [...]”. Já o PME 11 (São Domingos, 2015, p. 96) propõe

Divulgar e incentivar a participação dos conselheiros em programas de apoio e formação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, CAE, conselhos escolares e outros representantes educacionais, garantindo espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; [...]

A formação pode contribuir para evitar que a participação não ocorra apenas por questões formais, pois conforme Souza (2009) espaços formais têm sido criados para garantir a participação. Em outras palavras, não adianta ter PMEs, Conselhos Municipais de Educação, Fóruns Permanente da Educação, eleições para diretor de escola, conselhos escolares, grêmios estudantis, se eles se tornarem aparelhos burocratizantes, servindo apenas para referendar aquilo que já foi decidido pelo secretário municipal de educação, pela direção da escola e/ou outros agentes. Para Bonfante e Pereira (2020, p. 12),

[...] é urgente e de extrema importância que a gestão democrática seja discutida e estudada não somente pelo gestor, mas por toda a comunidade escolar, que se insere e participa nesse processo. É fundamental que conheçam os princípios desse tipo de

gestão e, juntos, busquem pelas melhores alternativas para implantá-la realmente, a fim de que esta seja uma prática e não mera formalidade.

Nesse sentido, o PME 11 avança especificando, para além do incentivo à formação dos conselheiros, a garantia de espaço físico, equipamentos, meio de transporte, ou seja, proporcionando melhores condições para que os conselheiros consigam desenvolver melhor suas atribuições. Inclusive, três PMEs propõem que, “Para assegurar e materializar uma gestão educacional, conta-se com conselhos, fóruns, projeto político pedagógico entre outros, nas diversas instâncias educacionais [...]” (Bom Jesus, 2015, p. 78), evidenciando o quanto a formação é um encaminhamento importante para qualificar o processo de participação dos que integram as entidades democráticas. Dessa forma, propiciar capacitações para esses representantes pode contribuir para que a participação não ocorra apenas para a formalização das decisões.

Em se tratando da formação para as entidades democráticas, cabe mencionar que três PMEs estabelecem a mesma estratégia, conforme se verifica no PME 07 “Aperfeiçoar a ação do Conselho Escolar, com base nos princípios democráticos, mediante: realização de Seminário anual para Conselho Escolar articulado com Associação de Pais e Professores (APPs) e grêmios estudantis e organizações afins [...]” (Marema, 2015, p. 86). Trata-se de um avanço, uma vez que os planos optam por estabelecer uma ação específica para ser desenvolvida anualmente.

Atentos à importância do Fórum Permanente da Educação, que tem a atribuição de formular e acompanhar a política educacional, quatro PMEs propõem, com redações semelhantes em suas estratégias, o fortalecimento dessa instância, inclusive relacionando-o à responsabilidade de subsidiar os órgãos na atualização dos planos de carreira, conforme se demonstra no PME 07 (Marema, 2015, p. 84): “Estimular a existência de comissões e fóruns permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas públicos de ensino atuando em todas as instâncias do município, para subsidiar os órgãos, na atualização dos planos de carreira”.

Três PMEs tratam da questão da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos, estabelecendo com idêntica redação a seguinte estratégia:

Apoiar, técnica e financeiramente, a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (Ouro Verde, 2015, p. 128).

A transparência é um dos elementos constitutivos da gestão democrática; portanto, estimular a presença e a interferência de representantes da comunidade educacional na ampliação desse elemento é de suma importância.

Planos Municipais de Educação de 2015 e a participação para fiscalização ou responsabilização

Na subcategoria *A participação para fiscalização ou responsabilização nos PMEs*, foi verificado que os planos 11 e 12 nada mencionam acerca da participação para a fiscalização ou responsabilização; já os outros doze PMEs, em uma estratégia ou mais, trazem a participação com um viés de fiscalização ou responsabilização.

Cabe ressaltar que embora tenha sido firmado na Constituição Federal o princípio da gestão democrática do ensino público, e a participação da sociedade era uma das principais características desse projeto, uma arena de disputas foi instalada. Havia duas frentes: um grupo defendia a construção de uma sociedade democrática, em que a educação era o principal pilar, logo, a participação seria o começo para a aprendizagem da democracia; para outro grupo (de empresários), a participação se resumia à colaboração de alunos, pais, professores com as escolas e, por extensão, com as suas mantenedoras. Esse tipo de disputa pode se apresentar com outras roupagens, mas que se reverberam, trazendo implicações à gestão democrática da educação.

Também cabe considerar que na década de 1990, com o impulso neoliberal no país, a Reforma do Estado e da educação passou a dar ênfase a perspectivas gerenciais da gestão da educação e da escola. Nesse modelo, “[...] o Estado deixa de ser investidor e mantenedor, eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens ou serviços, assumindo o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada” (Carvalho, 2009, p. 1148). Portanto, instala-se uma disputa entre o projeto político democrático (participativo) e o neoliberal. Embora sejam projetos que apontem “[...] para direções opostas e até antagônicas, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2004, p. 97).

Assim, é introjetado o deslocamento de sentidos que opera na noção da participação, um dos elementos fundamentais para a concretização da gestão democrática escolar e educacional. Embora a ressignificação da participação siga a mesma direção preconizada pela reconfiguração da sociedade civil, com o deslocamento de sentido, é adotada uma perspectiva privatista e individualista, a qual consegue substituir e redefinir o significado coletivo da participação social; além disso, ela promove a despolitização da participação (Dagnino, 2004). Portanto, com a mudança do sentido atribuído, estas concepções atendem a uma gestão que se embasa na lógica do capital.

Por conseguinte, considerando o deslocamento de significados, ao analisar essa subcategoria, verifica-se que, de acordo com o PME 01 (Abelardo Luz, 2015, p. 29), “Faz-se necessário ainda ampliar os programas de atendimento extraclasse e criar medidas de responsabilidade familiar, diminuindo assim a desigualdade social e possibilitando maior rendimento escolar aos educandos do ensino fundamental [...]”. Segundo esse fragmento, é possível compreender que, ao ampliarem-se programas, diminui-se a desigualdade, ou seja, são as forças neoliberais marcando a “[...] total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade” (Dagnino, 2004, p. 107). Nesse contexto, não se busca entender os motivos que originam

tais circunstâncias. Assim, ocorrem “[...] o processo de encolhimento do Estado e a progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil [...]” (Dagnino, 2004, p. 97).

Chama a atenção que cinco PMEs apresentam a mesma redação: “Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais” (Bom Jesus, 2015, p. 107). Ainda que o espaço à participação das famílias e de setores da sociedade civil esteja aberto, o excerto denota que o esperado deles “[...] é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (Dagnino, 2004, p. 102).

Nove PMEs apresentam a seguinte estratégia: “Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias” (Entre Rios, 2015, p. 17). Muito embora esse acompanhamento seja importante, o direcionamento não pode reduzir a concepção de participação dos pais ou responsáveis ao acompanhamento da vida escolar de seus filhos; na concepção adotada nesta pesquisa, a participação democrática requer ações permanentes que envolvam todo o processo.

Embora, do total de 14 PMEs, nove sinalizem o estreitamento das relações entre as escolas e famílias através da participação nominada, há discursos de profissionais da educação que alegam que pais com baixa escolaridade não possuem condições de participar da gestão da escola. Ora, “[...] negar legitimidade à participação dos usuários na gestão do pedagógico devido à baixa escolaridade dos pais é contraditório quando ao mesmo tempo se exige que os pais participem no assessoramento e auxílio aos seus filhos em casa [...]” (Paro, 1992, p. 269).

Também chama a atenção que em cinco PMEs é apresentada a seguinte estratégia: “[...] assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares [...]” (Abelardo Luz, 2015, p. 100), ou seja, indica-se especificamente um tipo de avaliação voltada ao trabalho dos professores e gestores; contudo, essa proposta se afasta do que se preconiza como participação na gestão democrática: a construção de uma relação de troca, fazendo com que o envolvimento da comunidade escolar ocorra de modo significativo no processo de organização, de tomada de decisão, na execução das atividades e, por extensão, na avaliação de todo esse percurso, a fim de redimensioná-lo. Inclusive, tais práticas de avaliação podem induzir a políticas voltadas à meritocracia, consequentemente, a políticas de responsabilização e ao controle dos profissionais da educação.

Considerações finais

Esse artigo trata sobre a gestão democrática nos PMEs da AMAI. Tem por objetivo analisar em que medida os PMEs, da AMAI assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal.

Os resultados apontam que embora a maioria dos PMEs anuncie que a sua elaboração tenha ocorrido de modo democrático, com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, a maior ênfase está na participação no processo de (re)elaboração de seus planos, sinalizando que há ainda um caminho a percorrer, qual seja, a ampliação da compreensão de gestão democrática que implica democratizar todas as instâncias da gestão escolar e educacional dos municípios, não apenas restringindo a participação ao processo de (re)formulação do PME.

Em síntese, a pesquisa aponta que, em âmbito municipal, da AMAI, em geral, os PMEs assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional, na medida em que anunciam a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil para a (re)elaboração dos PMEs, ao proporem estratégias para incentivar e fortalecer a constituição e fortalecimento do grêmio estudantil, de conselhos escolares e municipais, de fóruns permanentes da educação, ao proporem a oferta de programas de formação para os representantes dessas entidades democráticas. Além disso, ao garantirem espaço físico, equipamentos e meio de transporte para que os conselheiros consigam desenvolver melhor suas funções, ao proporem a realização de um seminário anual para aperfeiçoar as ações das entidades democráticas e ao estabelecerem a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos. Afinal, estimular a participação e o fortalecimento das entidades democráticas é uma das formas de contribuir com a construção da gestão democrática do planejamento e da administração da educação municipal.

Entretanto, em algumas passagens há elementos e encaminhamentos político-práticos que tendem a promover certa desconexão com o princípio da gestão democrática, isso ocorre na medida em que os PMEs restringem a participação ao processo de (re)formulação do PME, ao tratarem pouco do acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME, ao estabelecerem a participação num viés de fiscalização ou responsabilização, mais do que numa perspectiva democrática de partilha de poder e de aprendizagem democrática, ao não fazerem menção à participação dos representantes da comunidade escolar.

Portanto, com o percurso desta pesquisa evidencia-se que os PMEs assumem, a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional, embora em algumas passagens da análise constata-se uma assunção de modo tímido. Ademais, é preciso considerar que a construção de uma política educacional democrática, que nos leve a democratização das instituições escolares, passa pela construção de uma compreensão alargada de democracia e participação, inclusive, requer considerar o projeto educacional em pauta e, no interior dele, a função social da educação, para o município, bem como, a partir da autonomia dos entes federados, ampliar as

possibilidades da democratização da gestão educacional e escolar para além do que a lei nacional estabelece, levando em conta as peculiaridades de cada município.

Referências

ABELARDO LUZ (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Abelardo Luz: Prefeitura Municipal, 2015.

ALVES, Edson Ferreira. **Estado e planejamento educacional no contexto do federalismo**: o processo de elaboração dos planos municipais de educação em Goiás. 2020. 279 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Porto Editora, 1994.

BOM JESUS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Bom Jesus: Prefeitura Municipal, 2015.

BONFANTE, Juliana Gaspar Colombo; PEREIRA, Antônio Serafim. Gestão democrática em escolas públicas municipais: análise dos planos de gestão. **Revista Cocar**, Belém, v. 14, n. 29, p. 227-240, maio./ago. 2020. Disponível em: Gestão democrática em escolas públicas municipais: análise dos planos de gestão | Revista Cocar Acesso em: 27 ago. 2023.

BORDENAVE, Juan. Enrique Diaz. **O que é participação**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Palácio do Planalto, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 8 mar. 2021.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ZGGyM6f38D4xDHgWMK8Cp3f/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CHIZZOTTI, Antônio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, Goiânia, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civi%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf> Acesso em: 5 nov. 2022.

ENTRE RIOS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Entre Rios: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: https://entrierios.sc.gov.br/uploads/sites/415/2021/12/629552_Lei_6242015__De_15062015__Institui_Plano_Municipal_de_Educacao_20152025__ANEXOS.pdf Acesso em: 19 out. 2020.

FAXINAL DOS GUEDES (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Faxinal dos Guedes: Prefeitura Municipal, 2015.

FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes. **Conselho Municipal de Educação**: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.

IPUAÇU (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ipuacu: Prefeitura Municipal, 2015.

LAJEADO GRANDE (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Lajeado Grande: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: [520686_SECRETARIA_MUNICIPAL_DE_EDUCACAO.pdf](https://lajeadogrande.sc.gov.br/520686_SECRETARIA_MUNICIPAL_DE_EDUCACAO.pdf) (lajeadogrande.sc.gov.br) Acesso em: 19 out. 2020.

MAREMA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Marema: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-marema-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp, 2000.

OURO VERDE (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ouro Verde: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-ouro-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Trajetória histórica da gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina: pontos e contrapontos. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-26, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro>. Acesso em: 9 mar. 2020.

PASSOS MAIA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Passos Maia: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/passos-maia/lei-complementar/2015/5/49/lei-complementar-n-49-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias-2015-05-02-versao-original>. Acesso em: 19 out. 2020.

PARO, Vitor Henrique. Gestão da Escola Pública: a participação da comunidade. **Ter. Bras.Est. Pedag.**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE**, Goiânia, v. 33, p. 835-849, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76080/46226>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PONTE SERRADA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ponte Serrada: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://ponteserrada.sc.gov.br/galeria/pagina-10272/>. Acesso em: 19 out. 2020.

SANTA CATARINA. **Plano Estadual de Educação**. Lei n. 16794 de 14 de dezembro de 2015. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: <https://www2.sed.sc.gov.br/professores-e-gestores/16970-plano-estadual-de-educacao#:~:text=O%20Plano%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20LEI,decorrer%20dos%20pr%C3%B3ximos%20dez%20anos>. Acesso em: 22 jul. 2021.

SANTOS, Almir Paulo Dos; BONEZ, Juliane. **Limites e desafios para o exercício da gestão escolar democrática no olhar de John Dewey e Paulo Freire**. **Revista Cocar**, Belém, v. 17, n. 35, p. 1-18, abril./jun. 2022. Disponível em: <http://177.70.35.171/index.php/cocar/article/view/5249>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SÃO DOMINGOS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. São Domingos: Prefeitura Municipal, 2015.

SCHERMA, Camila Caracelli. **Discursos, hegemonia e agronegócio: tensão e luta de classes no contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, 2009.

UTTA, Bergson Pereira; UTTA, Ádria Karoline Souza de Aquino; GONZÁLEZ, Fred Enrique. O materialismo histórico-dialético como método para a pesquisa em educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 6. **Anais...**, 2019. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/61495>. Acesso em: 23 dez. 2022.

VARGEÃO (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Vargeão: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: 1856161_PME_Vargeao_Adequado_2015_2025.pdf
Acesso em: 19 out. 2020.

XANXERÊ (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Xanxerê: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-xanxere-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.

XAXIM (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Xaxim: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em:
https://xaxim.sc.gov.br/uploads/sites/90/2022/07/2454892_4087_Disposicao_sobre_o_Plano_Municipal_de_Educacao_PME.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

Ivonete Dalmédico Vanzela

Mestra em educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus de Chapecó;
Especialista em Gestão Escolar e Letras, Línguas e Literatura.

Oto João Petry

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.