

O princípio da gestão democrática da escola básica no estado do Acre na consecução dos Planos Municipais de Educação e nas normativas legais próprias

Melo, Lúcia de Fátima ¹

RESUMO

Trata-se de pesquisa que buscou analisar de que forma os Planos Municipais de Educação e as Leis de Gestão próprias dos 22 municípios que compõem o Estado do Acre, situado na Região Norte brasileira, contemplam a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e suas estratégias na consecução da Gestão Democrática da Educação, bem como se as municipalidades cumprem o que ficou estabelecido no artigo 9º desse mesmo plano. As discussões foram balizadas em autores como Azevedo (2014), Ball (2004, 2005, 2011), Dourado (2010, 2017), Mainardes (2006, 2009), Souza (2009, 2018), Scaff e Ferreira (2019), Scaff, Aguiar e Martins (2023), dentre outras referências. A metodologia adotada envolveu revisão bibliográfica e análise documental. As conclusões do estudo evidenciam a inclusão da meta 19 nos Planos Municipais de Educação, bem como a presença de normativas próprias que proclamam a Gestão Democrática nas 22 municipalidades. Contudo, percebe-se uma lacuna de ações políticas eficazes que priorizem a efetivação do processo democrático, existindo um juízo comum sobre a temática, mas com grandes dificuldades para sua consecução, tanto em seus indicadores intraescolares como extraescolares, tal como anunciado nas normativas legais.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Meta 19; Planos Municipais de Educação; Municipalidades acreanas.

The principle of democratic management of schools in the basic education in the state of Acre in the achievement of the Municipal Education Plans and its legal norms

ABSTRACT

This research aims to analyze how the Municipal Education Plans and the Management Laws of the 22 municipalities that form the State of Acre, located in the Brazilian North Region, contemplate Goal 19 of the National Education Plan (Law 13.005/2014) and its strategies in achieving the Democratic

¹ Universidade Federal do Acre. Professora do Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre. Email: lucia.educa@bol.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1569844032145972>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9823-9973>.

Management of Education, as well as whether the municipalities comply with what Article 9 of that same plan establishes. The discussions were based on the following authors: Azevedo (2014), Ball (2004, 2005, 2011), Dourado (2010, 2017), Mainardes (2006, 2009), Souza (2009, 2018), Scaff & Ferreira (2019), Scaff, Aguiar & Martins (2023), among other references. The methodology involves a literature review and documentary analysis. The study conclusion shows the inclusion of Goal 19 in the Municipal Education Plans and the existence of specific regulations that proclaim Democratic Management in the 22 municipalities. However, there is a gap in effective political actions that prioritize the accomplishment of the democratic process, with a common judgment on the subject, but with great difficulties for its achievement both in its intra-school and extra-school aspects, as announced in the legal regulations.

Keywords: National Education Plan; Goal 19; Municipal Education Plans; Municipalities of Acre.

El principio de gestión democrática de las escuelas básicas del estado de Acre en la consecución de los Planes Educativos Municipales y en la propia normativa legal

RESUMEN

La presente investigación académica buscó analizar cómo los Planes Municipales de Educación y las Leyes de Gestión de los 22 municipios que componen el Estado de Acre, ubicado en la Región Norte de Brasil, contemplan la Meta 19 del Plan Nacional de Educación Brasileña (Ley 13.005/2014) y sus estrategias en la consecución de la Gestión Democrática de la Educación, así como si los municipios cumplen con lo establecido en el artículo 9 de ese mismo plan. Las discusiones se basaron en autores como Azevedo (2014), Ball (2004, 2005, 2011), Dourado (2010, 2017), Mainardes (2006, 2009), Souza (2009, 2018), Scaff y Ferreira (2019), Scaff, Aguiar y Martins (2023), entre otras referencias. La metodología adoptada incluyó la revisión bibliográfica y el análisis documental. Las conclusiones del estudio muestran la inclusión del objetivo 19 en los Planes Municipales de Educación, así como la presencia de normativas específicas que proclaman la Gestión Democrática en los 22 municipios. Sin embargo, existe un vacío de acciones políticas efectivas que prioricen la implementación del proceso democrático, con una comprensión



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259535[2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259535>

común del tema, pero con grandes dificultades para alcanzarlo, tanto en sus indicadores intraescolares como extraescolares, tal como lo anuncian las normas legales.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación; Meta 19; Planes Municipales de Educación; Municipios de Acre.

INTRODUÇÃO

A investigação que proporcionou a elaboração desse artigo é resultado de pesquisa consolidada de Estágio Pós Doutoral realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná – UFPR durante o período de abril de 2022 a abril de 2023. O estudo buscou analisar de que forma os Planos Municipais de Educação e as Leis de Gestão próprias dos 22 municípios que compõem o Estado do Acre, contemplam a Meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e suas estratégias na consecução da Gestão Democrática da Escola Básica, bem como se cumprem o artigo 9º do mesmo documento legal (PNE).

A problemática da pesquisa considerou o contexto de necessidades de estudos que sejam capazes de revelar como vem sendo implementados os planos de educação nos diferentes estados e municípios brasileiros e de maneira mais específica o Princípio da Gestão Democrática, considerando que no atual PNE encontra-se estabelecido em sua Meta 19: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (Cf. PNE 2014, LEI 13.005/215).

Interessou também na pesquisa observar se os municípios acreanos estão cumprindo o que ficou definido no Artigo 9º do PNE onde foi elucidado que os entes federados deverão regulamentar a gestão democrática na educação pública, conforme exposto a seguir:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta

Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014, p. 46).

Importa informar, que no caso do Estado do Acre, lócus empírico da pesquisa, o princípio da Gestão Democrática vem sendo objeto de uma série de legislação, mesmo antes da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB 9394/96), sendo a mais recente a Lei 3.141/2016 que: “Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre”. Antes mesmo da aprovação desta lei e na mesma direção, temos a aprovação da Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 que “Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências”, estabelecendo em seu art. 8º, Inciso VI – promoção da gestão democrática, ampliando a participação das famílias, profissionais da educação e da sociedade, na organização, definição, execução, acompanhamento e controle das políticas públicas de educação. A Gestão Democrática irá constar como uma das metas do Plano Estadual, ordenada como sendo a de número 18.

Assim, diante destas considerações e para cumprir com o objetivo proposto, organizamos o texto em quatro seções, além da introdução. Na primeira seção, apresenta-se os aspectos metodológicos que proporcionaram a realização do estudo, dando ênfase, principalmente, a sua base documental. Na segunda seção apresentamos de forma breve o Estado do Acre, lócus da pesquisa, reunindo algumas informações histórica e seus dados educacionais. A terceira seção está voltada para a análise que realizamos da meta 19 nos planos municipais de educação das municipalidades acreanas, na tentativa de revelar eventuais tensões, limites e as possibilidades do cumprimento da meta. A quarta seção dedica-se às discussões relativas às normativas próprias, ou seja, as leis que regulamentam o princípio da gestão democrática nas municipalidades, procurando fazer aproximações com o que ficou estabelecido no artigo 9º do PNE. Nas considerações finais são apresentadas algumas reflexões acerca dos elementos definidores do estudo e suas perspectivas.

Procedimentos metodológicos



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259535[2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259535>

O recorte do estudo apresentado por meio deste texto, traz parte dos resultados da pesquisa obtidos por meio de revisão bibliográfica e análise documental. Os dados da análise documental foram consubstanciados em textos legais, obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, disponíveis na internet, na Página Novo Painel de Monitoramento do PNE, tendo se revertido em valiosa fonte de pesquisa os Relatórios de Monitoramento do PNE - 1º Ciclo, 2º Ciclo, 3º Ciclo e 4º Ciclo. Nesta mesma página eletrônica localizamos os Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PMEs de 18 municípios acreanos que embora, apresente grande lacuna de dados, ajudaram na análise. Junto à União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/Acre) conseguimos obter os 22 planos e as 22 leis de gestão própria dos municípios acreanos que foram objeto de análise na pesquisa. Estas e as demais fontes documentais utilizadas encontram-se dispostas no quadro abaixo.

Quadro 1: Base legal da pesquisa

Documento	Do que trata
PNE – Lei 13.005 de 25 de junho de 2014	“Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências”.
PEE – Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015	“Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências.”
Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016.	“Dispõe sobre a gestão democrática das Unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.”
PNE em Movimento.	Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação elaborado pela SASE/MEC/2016.
Planos Municipais de Educação – PMES	Leis que aprovaram os PMEs dos vinte e dois Municípios do Acre
Leis de Gestão Democrática	Base legal que estabeleceu o Princípio da Gestão Democrática e dá outras providências nos vinte e dois Municípios do Acre
Relatórios dos PMEs	Relatórios de Avaliação e Monitoramento de 18 Municípios do Estado do Acre
Balanço do Plano Nacional de Educação: recortes e Trajetórias dos indicadores de Monitoramento	Documento organizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que faz um balanço de todas as metas do PNE até 2022
Ficha Técnica da Meta 19 do PNE	Documento extraído do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE 2022 que contém os indicadores da meta 19 e o que foi alcançado

Relatórios de Monitoramento do PNE (Lei 13.005/2014);	1º Ciclo (Biênio 2014-2016); 2º Ciclo (2018); 3º Ciclo (2020) e 4º Ciclo (2022);
1º Relatório de Monitoramento do PEE/Acre de 2020.	Documento que contém o monitoramento das metas do PEE/Acre e o que foi alcançado.
Resumo Técnico do Estado do Acre	Censo da Educação Básica 2020, Brasília/DF - Inep/MEC 2021. Dados do Estado do Acre.
Relatório Final da COMED/SEME 2022	Contém as deliberações da Conferência Municipal de Educação de Rio Branco, realizada em 2022
Documento Apresentação das Metas do Plano Municipal de Educação – Meta 12 (GD)	Controle de acompanhamento das metas do PME/Rio Branco/SEME

Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos da pesquisa (2023).

Situando o Estado do Acre e seus dados educacionais

O Estado do Acre encontra-se localizado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira, corresponde a 4% da área amazônica e a 1,9% do território nacional. Tem fronteiras internacionais com Peru e Bolívia e divisas com os estados do Amazonas e Rondônia. Possui 22 Municípios distribuídos em duas mesorregiões geográficas, o Vale do Acre² e o Vale do Juruá³, e encontra-se dividido, politicamente, em cinco regionais de desenvolvimento, ou microrregiões: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Juruá⁴. De acordo com último censo (IBGE, 2022), possui uma população de 830.026 pessoas, tem como capital Rio Branco, onde vive quase metade de sua população, atualmente com 364.756 pessoas (IBGE, 2022).

Os dados educacionais mais recentes obtidos junto ao Censo Escolar e organizados pelo INEP/MEC 2021⁵, revela que no ano de 2020, foram registradas 260.644 matrículas de educação básica no estado do Acre, 8.314 a

²Mesorregião localizada ao Noroeste do Estado, 14 municípios integram (Rio Branco, Sena Madureira, Santa Rosa do Purus, Bujari, Manoel Urbano, Senador Guimard, Capixaba, Xapuri, Acrelândia, Plácido de Castro, Brasiléia, Assis Brasil, Epitaciolândia, Porto Acre).

³Mesorregião localizada ao Sudoeste do Estado, compreende 8 municípios (Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Rodrigues Alves, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Tarauacá, Feijó, Jordão).

⁴ De acordo com a Lei Complementar nº 126, de 29 de dezembro de 2003 que "Instituiu as Regionais do Alto Acre, do Baixo Acre, do Purus, do Tarauacá e Envira e do Juruá."

⁵ O relatório completo contendo dados sobre Matrículas por etapas e modalidades; Docentes, Escolas e Gestores pode ser visto no documento intitulado: Resumo Técnico do Estado do Acre, Censo da Educação Básica 2020, Brasília/DF – Inep/MEC 2021, disponível em <https://www.gov.br/pt-br/publicacoes-institucionais>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

menos em comparação com o ano de 2016, o que corresponde a uma redução de 3,1% no total de matrículas. Ao avaliar a distribuição das matrículas por dependência administrativa, percebe-se maior dominância da rede estadual, que detém 56,3% das matrículas na educação básica. A rede privada tem uma participação de 4,4% do total de matrículas na educação básica. Em relação aos docentes, o estudo revela que em 2020, foram registrados 9.832 docentes na educação básica do estado do Acre. A maior parte desses docentes atua nos anos finais do ensino fundamental (41,1%), em que se encontram 4.039 docentes, distribuídos na educação infantil, nos anos iniciais, nos anos finais e no ensino médio, cujas variações usualmente acompanham a demanda de matrículas de cada etapa.

Com relação à formação docente, observou-se que na educação infantil do estado do Acre, atuam 1.964 professores. Quando observada a escolaridade, 72,8% possuem nível superior completo (71,1% em grau acadêmico de licenciatura e 1,7%, de bacharelado). Dos profissionais dessa etapa de ensino, 6,6% têm curso de ensino médio normal/magistério. Foram identificados ainda 20,6% com nível médio ou inferior. Desde 2016, houve um crescimento gradual no percentual de docentes com nível superior completo atuando na educação infantil, que passou de 56,7%, em 2016, para 72,8%, em 2020. Já no ensino fundamental, atuam 6.370 professores, sendo que 2.556 atuam nos anos iniciais e 4.039 atuam nos anos finais. Do total de docentes que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, 90,7% têm nível superior completo (88,2% em grau acadêmico de licenciatura e 2,5%, de bacharelado) e 3,1% têm ensino médio normal/magistério. Foram identificados ainda 6,1% com nível médio ou inferior. E por fim no Ensino médio, os dados revelam que um total de 2.035 professores atuaram no ensino médio em 2020. Desse total, 94,0% têm nível superior completo (87,9% em grau acadêmico de licenciatura e 6,1%, de bacharelado).

O estudo revela também aspectos que se encontram respaldados no Plano Nacional de Educação PNE, em sua meta 16, que diz respeito a *Pós-Graduação e formação continuada*. No estado do Acre verifica-se um aumento de 27,8% para 32,1% de professores com Pós-Graduação e o percentual de docentes com formação continuada sai de 50,7%, em 2016, para 52,2%, em 2020. Um outro dado importante, que merece destaque diz respeito ao número de escolas e suas respectivas dependências administrativas. O estado conta, em 2020, com 1.561 escolas de educação básica. Desse total, a

rede municipal é responsável por 57,7% das escolas, seguida da rede estadual, com 39,3%.

Por fim, destacamos alguns dados que são resultados de uma das novidades do Censo Escolar 2020: os dados sobre os gestores das escolas do País, que traz informações básicas sobre os diretores, tais como a formação, o tipo de contratação e a forma de acesso ao cargo. No Estado do Acre do total de 1.585 gestores declarados nas 1.561 escolas em 2020, 45,8% são diretores e 54,2% possuem outros cargos. Dos diretores, 59,0% são do sexo feminino, mas esse percentual varia nas redes federal (42,9%), estadual (54,7%), municipal (59,8%) e privada (82,5%). Quando observada a escolaridade, o percentual de diretores que completaram o ensino superior é de 83,5%, apresentando alguma variação entre as redes federal (100,0%), estadual (96,7%), municipal (73,0%) e privada (95,0%). Dos diretores do estado, 16,5% têm curso de formação continuada, com no mínimo 80 horas, em gestão escolar. O percentual de diretores que fizeram esse curso é de 22,5% na rede privada e de 16,2% na rede pública. Sobre o vínculo institucional com a escola, 92,6% dos diretores da rede pública são concursados, efetivos ou estáveis. Outro quesito verificado foi a forma de acesso ao cargo de diretor. Na rede estadual predomina as formas de acesso realizadas por processo seletivo e eleição (45,3%) e exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar (29,3%).

Quanto às formas de acesso a função de Diretor Escolar, buscamos dados mais atualizados junto a página eletrônica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP como parte integrante do Novo Painel de Monitoramento do PNE, que reúne informações relativas ao ano de 2022, recorrendo a Ficha Técnica da Meta 19, organizada pelo Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de educação 2022. A busca utilizou como parâmetro a Unidade da Federação: Acre e como Dependência Administrativa Estadual, o que nos permitiu obter os dados referente a todos os indicadores que envolve a meta, fazendo destaque aqui ao indicador que apresenta o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Neste indicador no Estado do Acre até o ano de 2019 apenas 33,6% das escolas da rede acreana de ensino selecionaram seus diretores por meio de *processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar*, o percentual aumentou para 45,3% em 2020 e diminuiu em 2021 para 35,5%.

Sobre tal indicador, se faz necessário compreender melhor o que se entende por processo seletivo qualificado uma vez que no Estado do Acre temos uma longa trajetória de legislação referente a temática da Gestão Democrática. O princípio que regulamenta a gestão democrática nas escolas da rede acreana pública de ensino remonta o ano de 1996, anterior a própria Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96), quando tivemos aprovada a primeira lei de gestão (1.201/96 – “Regulamenta o inciso VII do art. 190 da Constituição do Estado do Acre e dá outras providências”). Nessa lei ficou estabelecido que os diretores escolares seriam eleitos em votação pela comunidade escolar. Já em 2003 por conta da promulgação de uma nova Lei Estadual 1.513/2003 (“Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências.”) passou-se a adotar um sistema misto, o que envolve um processo de certificação, seguido da eleição pela comunidade escolar, modelo que se mantém e é regulamentado pela atual Lei de Gestão (Lei nº 3.141/2016 - Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre).

Souza (2018), em material produzido para a Conferência Nacional Popular de Educação – CONAPE (2018) fez uma análise da META 19 do PNE que versa sobre a gestão democrática. Em sua análise destaca que, embora a meta dialogue com os princípios dispostos na Constituição Federal (art. 205, VI) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 3º, VIII; art. 14, trata-se de um dos textos que menos tem compreensão e aplicação direta em todo o Plano Nacional de Educação (PNE), pois sugere a ideia de que o país tem um prazo de dois anos (findado em junho de 2016) para a efetivação da gestão democrática (GD), mas indica que compreende a ideia de GD como a definição de critérios que associem mérito e participação na gestão escolar pública.

Ainda de acordo com Souza (2018) tanto o texto da meta, quanto da maioria de suas estratégias, parece compreender a ideia de GD circunscrita apenas à escola, pois indica poucas ferramentas de gestão democrática dos sistemas de ensino, mesmo com algumas menções a Conferências, Fóruns e 68 Conselhos de Educação e que ademais, o legislador parecia resumir (ou enfatizar) a GD à forma de provimento de diretores escolares, o que, por certo, é um aspecto importante, mas absolutamente insuficiente para o cumprimento daquele princípio constitucional.

Por fim, Souza (2018) ressalta que sobre a forma de provimento de diretores escolares, a meta determina a junção de critérios técnicos de mérito e

desempenho com consulta à comunidade escolar, como elementos associados à GD. Isto cabe diretamente à forma de provimento de diretores, em um modelo que vem sendo adotado em parte dos sistemas de ensino e que ficou conhecido como modelo misto (seleção + eleição). A virtude do modelo proposto é a retirada da Indicação (política ou técnica) como forma de provimento, mas ainda de acordo com Souza (2018), o tal modelo misto expressa, na realidade, uma indefinição sobre a natureza e especificidade da função de dirigente escolar e não parece haver estudos que comprovem que se trata de um modelo que traz melhores resultados para a gestão democrática e para a qualidade da educação pública. No estado do Acre, o processo de seleção dos diretores escolares se aproxima deste modelo misto destacado por Souza (2018).

Os PMEs das municipalidades acreanas e a meta 19

Como já dito anteriormente, do ponto de vista geográfico o estado do Acre se encontra dividido em 05 regionais e foi a partir desta divisão que organizamos a pesquisa. Embora, não tenha sido nosso propósito realizar um estudo mais apurado e sistemático dos 22 planos municipais de Educação e suas metas, dada as condições objetivas que requer um estudo com essa magnitude, e como anunciado, nosso intento foi revelar a situação em que se encontra o cumprimento da Meta da Gestão Democrática, não deixamos de fazer um exercício de passagem pelos planos, onde foi possível grosso modo, identificar alguns elementos que de forma geral, marcaram a construção dos planos nas municipalidades acreanas. Nesse movimento, foi possível perceber que os vinte e dois planos foram aprovados por meio de Lei que após aprovação na câmara do município foi sancionada pelo respectivo Prefeito, no ano de 2015, portanto para um decênio de 10 anos (2015-2025); Verificou-se também que, os vinte e dois planos possuem uma estrutura com elementos similares quanto a sua organização: apresentam a caracterização do município (dados históricos, geográficos, econômicos e culturais), diagnóstico da situação educacional (dados educacionais), seguido das metas e suas respectivas estratégias, exceto os planos dos municípios de Epitaciolândia e Xapuri que ao invés de organizar o plano por metas e estratégias organizaram por eixos temáticos, fazendo uma junção do financiamento com a gestão.

Constatou-se que os PMEs da maioria das municipalidades contemplam as metas previstas no PNE nacional o que inclui metas voltadas para a toda

educação básica e suas modalidades, meta indutora da melhoria do desempenho escolar (IDEB), metas focadas no ensino superior, metas que preconizam a valorização dos (as) profissionais da educação, meta da gestão democrática e meta do financiamento. A exceção fica por conta do PME de Rio Branco, a capital do estado cujo plano apresenta apenas 13 metas. Por outro lado, municípios menores como é o caso de Mâncio Lima, inova apresentando um plano com 19 metas, sendo uma delas (19) destinada a promover a inclusão digital da totalidade dos alunos da educação básica e de jovens e adultos até o quinto ano de vigência do plano, nas escolas onde houver rede elétrica, respeitada a competência financeira de cada ente federativo, o que alarga a ideia de inclusão e conseqüentemente de gestão democrática. Outro Município pequeno que também inovou foi Marechal Thaumaturgo, que além de incluir praticamente todas as metas do PNE nacional, acrescentou mais uma (meta 20) que visa universalizar a Educação Básica para todas as terras indígenas, até o final da vigência do PME. Sem dúvidas por ser uma região que concentra uma porção considerável da população indígena do Estado, é uma meta oportuna que dialoga com a ideia de gestão democrática por buscar promover a inclusão dessas comunidades historicamente alijadas dos elementos básicos da cidadania.

Feitas estas considerações bem gerais sobre os planos, passemos ao foco central da pesquisa para buscar alcançar os objetivos que foram traçados. Dessa forma, na busca de revelar como a meta da Gestão Democrática se encontra presente nos Planos de Educação dos municípios acreanos, foi feito um estudo nos vinte e dois municípios que se encontram distribuídos em suas cinco regionais e nesse momento buscou-se a Normativa Legal (Lei) que aprovou o PME, a Meta relativa a Gestão Democrática e as Estratégias estabelecidas em cada plano para o cumprimento da meta. Os resultados possíveis de serem destacados nos limites deste artigo, resumidamente, informam que a Gestão Democrática aparece como meta em todos os PMEs dos 22 municípios que compõe as cinco regionais do Estado do Acre, o que seria o esperado considerando que se trata de uma definição pactuada e regulada desde a Constituição Federal de 1988.

Viu-se que nos vinte e dois planos, aparece praticamente a transcrição literal da meta 19 do PNE, com pequenas alterações na redação, a maior parte referente ao número da meta e número de estratégias, prazo de implantação da gestão democrática no município, que foi suprimido, mantido igual o nacional ou alargado em alguns casos. Exceções foram verificadas em dois

municípios: de Santa Rosa do Purus que se apresenta confuso em sua redação quanto a meta 19, já que no PME deste município a meta da GD é a 17, com a seguinte redação: “Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar”. Ao que parece falta clareza que a responsabilidade de criar uma lei específica para regulamentar a matéria, é do município. O outro município é Porto Walter onde o prazo de implantação da gestão democrática, foi alargado até o final de vigência do PME (2025).

Depreendeu-se que nas vinte e duas municipalidades analisadas, os sujeitos/entidades/instâncias responsáveis pela elaboração dos planos, por um lado, foram guiados pelas normas oficiais oriundas da esfera federal e da esfera estadual, o que denota o caráter sistêmico e de legitimidade atinente ao referido processo e, por outro e de maneira concomitantemente, também conseguiram adequar o plano às suas necessidades locais, considerando os seus respectivos diagnósticos. Verificou-se que todos os planos estabeleceram instâncias municipais responsáveis pelo acompanhamento/monitoramento e avaliação do plano, em exercício contínuo de aproximação da gestão municipal às aspirações da comunidade local. O que torna, em tese, o processo de acompanhamento dos subplanos um trabalho coletivo e democrático.

Verificou-se que dos vinte e dois Planos, em dezessete consta a indicação de revisar/atualizar a atual lei própria de Gestão Democrática do sistema municipal de Ensino para se aproximar/cumprir na íntegra o que ficou estabelecido no artigo 9º do PNE. Observou-se que dos vinte e dois planos objeto de análise, nove (Brasiléia, Bujari, Plácido de Castro, Manoel Urbano, Feijó, Tarauacá, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves) definiram em suas estratégias a necessidade de adotar modelo para selecionar os diretores da forma como previsto no PNE, se utilizando do processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Deve-se ressaltar que as vinte e duas municipalidades apresentam leis de gestão democrática própria e o modelo adotado envolve um sistema misto: certificação, seguido da eleição pela comunidade escolar, como visto na subseção anterior deste artigo.

Constatou-se que dos vinte e dois planos analisados apenas seis (Bujari, Plácido de Castro, Senador Guimard, Sena Madureira, Tarauacá e Rodrigues

Alves) fez constar nas estratégias de implementação da Gestão Democrática: o incentivo a criação de colegiados intraescolares notadamente os Grêmios Estudantis, não havendo menção de incentivo a criação de Associações de Pais e Mestres. Detectou-se nos vinte e dois planos menção ao colegiado intraescolar (Conselho Escolar), com propostas que envolve sua criação, fortalecimento e formação dos membros de modo a ter uma ação mais efetiva e qualificada nas decisões da escola.

Observou-se quanto a existência e estímulo a criação dos colegiados extraescolares como é o caso do *Conselho Municipal de Educação* aparece nas estratégias da Meta da Gestão Democrática de vinte e uma municipalidades, exceto no PME do município de Porto Walter que sequer menciona os colegiados extraescolares. Já quanto à existência e estímulo a criação dos colegiados extraescolares como os *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACs)* e *Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)* percebeu-se que não aparece nas estratégias da Meta da Gestão Democrática em nenhum município da regional do Alto Acre; na Regional do Baixo Acre aparece em duas municipalidades (Bujari e Plácido de Castro); na Regional do Purus aparece em todos os PMEs, assim como na Regional do Tarauacá Envira. Já na Regional do Juruá os municípios de Porto Walter e Marechal Thaumaturgo não fazem menção a existência destes dois órgãos colegiados.

Verificou-se quanto a criação, existência e estímulo ao órgão colegiado extraescolar *Fórum Municipal Permanentes de Educação*, apenas os PMEs dos municípios de Bujari, Plácido de Castro, Sena Madureira e Tarauacá fizeram menção em seus PMEs e que em relação à oferta de infraestrutura e capacitação aos *Membros dos Conselhos Escolares e aos Membros dos Conselhos Municipais de Educação*, praticamente todos os planos estabelecem estratégias visando melhorar a infraestrutura e capacitação com vistas à participação mais efetiva e qualificada nas decisões da escola, exceto o Plano do Município de Porto Walter que menciona apenas a garantia de formação aos membros do Conselho Escolar.

Em relação a oferta de *infraestrutura e capacitação aos membros dos colegiados extraescolares, (Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Municipal Permanentes de Educação)* nenhum município da regional do Alto Acre faz menção; na Regional do Baixo Acre apenas dois Planos (Bujari e Plácido de Castro) fazem

menção. Os demais (Acrelândia, Porto Acre, Senador Guiomard e Rio Branco), apenas mencionam o Conselho municipal de Educação, no item capacitação, sequer falam em estrutura. Já na Regional do Purus apenas um Plano (Sena Madureira) faz menção a todos os colegiados extraescolares. Os demais (Manoel Urbano e Santa Rosa do Purus), mencionam quase todos, exceto o Fórum Municipal Permanente de Educação que sequer é citado. Na regional do Tarauacá Envira dois Planos (Feijó e Tarauacá) fazem menção a todos, Jordão, menciona quase todos, exceto o Fórum Municipal Permanente de Educação que sequer é citado. Na regional do Juruá – apenas três planos (Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima e Marechal Thaumaturgo) mencionam essa oferta e capacitação, deixando de fora o Fórum Municipal Permanente de Educação. Por fim, em todos os planos consta o incentivo a formulação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas; exceto o Plano do Município de Rio Branco.

A meta da Gestão Democrática e as leis próprias de gestão nas municipalidades acreanas

Adotando a mesma lógica de organização que teve como parâmetro a divisão geográfica do estado do Acre por regionais, foi possível fazer uma análise em forma de síntese de como se encontra a situação do cumprimento da Meta, tendo agora, como base de referência as leis próprias de Gestão Democrática dos municípios, objeto da pesquisa.

Desse modo, na análise das normativas próprias que estabelecem o princípio da Gestão Democrática nos vinte e dois municípios distribuídos em suas cinco regionais verificou-se que nos 22 municípios analisados, nenhum realizou alterações em suas leis próprias de Gestão *ipsis litteris*, o que encontra-se estabelecido na Meta 19 do PNE e no recomendado em seu Artigo 9º, tampouco em seu próprio PME. Contudo, mais uma vez, merece ser destacado que não obstante, ao cumprimento da meta 19 do PNE e das recomendações do artigo 9º em sua íntegra, as vinte duas municipalidades têm suas Leis Próprias de Gestão Democrática, aprovadas inclusive em alguns casos antes do PNE (2014) e do seu PME (2015), exceção a esta temporalidade fica por conta dos municípios de Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves e Capixaba, sendo este último o município que aprovou sua lei de gestão própria mais tardiamente, somente no ano de 2021.



Percebeu-se que dos vinte e dois municípios analisados, apenas um (Feijó) fez menção no corpo da sua Lei de Gestão ao PNE e ao seu próprio PME registrando que “Aplicam-se, supletivamente, as diretrizes constantes no art. 2º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação - PNE e no art. 2º, Inciso VII da Lei n. 2.965, de 2 de julho de 2015 - Plano Municipal de Educação”. (CF. Lei N° 869/2019 – PME/FEIJÓ). Os demais sequer fazem menção no corpo da Lei ao PNE e ao seu PME, parecendo existir um descompasso, um distanciamento entre a equipe que elaborou o PME e a que elaborou a Lei de gestão própria.

Constatou-se que as alterações realizadas por alguns municípios (Brasiléia, Xapuri, Feijó, Porto Walter e Rodrigues Alves) em suas leis próprias de gestão, foram pontuais. Assim, o observado no *corpus* das vinte e duas leis de gestão própria se restringe a repetir os elementos estabelecidos na esfera estadual tanto na Lei nº 1.513 de 11 de novembro de 2003, que trata da gestão democrática do sistema público do Estado do Acre, lei esta substituída pela atual lei de gestão estadual (3.141/2016) como já visto. Portanto, a base, a referência das legislações próprias são as leis da esfera estadual, praticamente com a mesma redação, com estrutura e princípios similares.

Verificou-se nas vinte e duas leis próprias de gestão das municipalidades analisadas, o estabelecimento da eleição da função de Diretor Escolar em um modelo que podemos chamar de misto (Certificação e eleição), constatou-se também a existência do Conselho Escolar como órgão deliberativo máximo da escola, recomendações para a construção do Projeto Político Pedagógico, definições das atribuições das funções do Diretor, Coordenador de Ensino, Coordenador Administrativo e coordenador Pedagógico, secretário Escolar, Comitê Executivo, Classificação das Unidades Escolares e da Gratificação dos Gestores, dentre outras prerrogativas e questões menores.

Percebeu-se que das vinte e duas municipalidades analisadas apenas dois municípios (Jordão e Marechal Thaumaturgo) adota o perfil exigido na Lei

estadual (3.141/2016)⁶ para a função de diretor, reproduzindo a inconstitucionalidade presente em referida lei que toma como referência.

Por fim, a pesquisa revela que algumas estratégias previstas tanto na Meta 19 do PNE e em seus PMEs, foram ignoradas pelas municipalidades, já que se comprometeram em revisar suas leis próprias de gestão para fazer as devidas adequações, contudo até o momento o que fizeram foi algo bem pontual, o que denota um descompasso para o alcance da meta que precisa da materialização das estratégias como elementos complementares, sendo de grande relevância para sua efetividade, o que coloca o conceito de participação manifestada nos documentos em xeque e a ideia de gestão democrática vem sendo a cada dia esmaecida. Viu-se que nem mesmo a Capital (Rio Branco) que deveria servir de exemplo para outras municipalidades menores, fez seu dever de casa, ainda que tenha estabelecido como principal estratégia do seu PME, revisar a Lei de Gestão Democrática, não o fez até esta data. As alterações realizadas na sua lei de gestão que é do ano de 2005 (Lei nº 1.537/2005) se deu por meio da Lei nº 1.888/2011 e mais recentemente por intermédio da lei nº Lei 2.352 de 19 de março de 2020 cujo propósito, resumidamente, foi de ajustar questões discrepantes em relação as Leis Estaduais (1.513/2003 e 3.141/2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados recentes divulgados neste ano de 2023 pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação revela que 85% das metas do Plano Nacional de Educação não foram cumpridas até este ano, o que permite afirmar que faltando apenas um ano para o plano completar um decênio, não serão cumpridas. O balanço realizado pela Campanha, mostra ainda que se tem 65%

⁶ De acordo com a Lei 3.141/2016 que Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre, o perfil para o Provimento da Função de Diretor das Unidades Escolares encontra-se previsto em seu Art. 11, § 1º que diz: Poderão participar da etapa prevista no art. 10, inciso I (etapa referente ao processo de certificação, de natureza eliminatória e classificatória), todos os professores e servidores não-docentes que atendam aos seguintes critérios: I – fazer parte do quadro efetivo de pessoal dos profissionais da educação com, no mínimo, três anos de vínculo funcional; II – **ter licenciatura plena, no caso de professores; licenciatura plena ou formação de nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, no caso de servidores não-docentes;** III – não se encontrar em período de estágio probatório, exigido em lei; e IV – não ter sido condenado ou sofrido qualquer espécie de penalidade administrativa em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos cinco anos. (GRIFO NOSSO).

das metas em retrocesso; com 35% de lacuna de dados e 15% das metas parcialmente cumpridas. Não se trata de uma política nova, a considerar que o Plano Nacional foi aprovado em 2014. A situação também não é diferente nos planos estaduais e municipais.

Dessa forma discutir e problematizar o cumprimento dos planos e suas metas mostra-se desafiador a todos que se debruçam sobre a temática. Neste movimento, é necessário que se considere aspectos que envolvem limitações financeiras, interesses da iniciativa privada, políticos e empresariais. Acrescenta-se a isso a falta de compreensão dos planos enquanto política de Estado e não de Governo. Desafiador é também o processo de implementação da gestão democrática por meio de leis próprias, que embora, existiam em todas as municipalidades, não é garantia de sua efetividade, pois compreende-se que o cumprimento da meta envolve também outros atores, tais como professores, Diretores, coordenadores e a própria comunidade escolar.

Durante toda esta pesquisa ficou claro que o atual Plano Nacional de Educação traz importantes avanços no que diz respeito à Gestão Democrática, compreendida como um dos princípios da educação. Ficou claro também que o texto da Meta 19 apresenta elementos contraditórios, favorecendo o tensionamento entre gestão democrática e a gestão gerencial. Essa contradição no texto expressa as múltiplas vozes que disputaram a direção política em seu processo de construção. Essa multiplicidade de sentidos e de vozes apresenta várias perspectivas a ser encarada acerca da efetividade dos planos e sua materialização no âmbito do chão da escola. Assim, nos planos analisados viu-se que a gestão democrática em alguns momentos se configura tendenciosa à meritocracia e à lógica empresarial, e em outros, apresenta-se prescrita numa perspectiva participativa e representativa.

No estado do Acre, os dados obtidos pelas várias fontes utilizadas na pesquisa apontam que a efetivação da Meta 19, que versa sobre a garantia de condições de efetivação da gestão democrática da educação, condições essas que certamente incluem a existência de órgãos e processos de consulta e deliberação pública, revela que esses fatores existem pelo menos formalmente, mas se encontram em boa parte esvaziados de sua raiz e função.

Assim, embora tenhamos alguns avanços, visto que os dados apresentados pelo estado se colocam acima de algumas médias em relação à divisão por dependência administrativa nacionalmente, o que configura, ainda

que tenhamos problemas, um contexto satisfatório de existência e funcionamento dessas instâncias de participação, na realidade apresentada pela maior parte das redes municipais, não podemos deixar de registrar que à concretização da ideia de gestão democrática ainda apresenta-se como um desafio. A sensação que fica é que estamos dando sempre um passo para frente e dois para trás.

As análises apresentadas no presente artigo embora apresente alguns resultados, não esgota a discussão, precisamos considerar a necessidade de maiores investigações que possa lançar base para futuros estudos com foco no monitoramento e avaliação dos planos nos 22 municipais que o produziram, os quais se constituem em valiosos objetos de pesquisa que podem contribuir para apontar as tensões, os avanços, limitações, possibilidades e perspectivas não apenas da meta 19, mas das outras 18 metas presentes no PNE. Fica o desafio.

REFERÊNCIAS

ACRE. Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003. **Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. Disponível em <http://www.al.ac.leg.br>.

ACRE. Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016. **Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.**

ACRE. Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, AC, n. 11.589, 03 jul. de 2015, p. 5. Disponível em: <www.al.ac.leg.br/leis/?p=3875>. Acesso em 07 de janeiro de 2022.

ACRE. **1º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação – PEE do ACRE.** Rio Branco, 2020.

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

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2006.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259535[2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259535>

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série Legislação; n. 125).

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação 2022. Recortes e trajetórias dos indicadores de monitoramento**. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/wpcontent/uploads/2022/10/Balanco-do-PNE-2022-Trajektorias-e-recortes-v2.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)** — biênio 2014-2016. Brasília, DF: INEP: 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linhaeditorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-1ociclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-bienio-2014-2016>. Acesso em: 02 de janeiro de 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** — 2018. Brasília, DF: INEP: 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linhaeditorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2ociclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** — 2020. Brasília, DF: INEP: 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linhaeditorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-3ociclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** — 2022. Brasília, DF: INEP: 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação — 2022 — Ficha Técnica da Meta 19**. Brasília, DF: INEP: 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2023.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259535[2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259535>

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico do Estado do Acre**, Censo da Educação Básica 2020, Brasília/DF - Inep/MEC 2021. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/publicacoes-institucionais>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

PNE EM MOVIMENTO. **Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília, DF. 2016.

SOUZA. A.R. **Meta 19 PNE – Gestão Democrática**. Conferência Nacional Popular de Educação 2018 – Fórum Nacional Popular de Educação, 2018.

Submissão em 14 de setembro de 2023.
Aceite em 08 de novembro de 2023.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Texto da Licença: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>