

A gestão democrática na educação pública brasileira: uma análise a partir do último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação

Gomes Neto, Eduardo ¹

Lino, Lucília Augusta ²

RESUMO

O artigo aborda a implementação da gestão democrática do ensino público no Brasil, de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O objetivo é analisar a meta 19 do PNE, que trata da efetivação da gestão democrática da educação, com base nos dados do último relatório de monitoramento divulgado em 2022, utilizando indicadores do Censo da Educação Básica de 2019 a 2021. O ciclo de políticas de Stephen Ball e sua equipe é usado como ferramenta analítica para compreender o processo de implementação nos estados. Percebe-se que diferentes interpretações da legislação estadual têm impactado a concepção e dimensão da gestão democrática.

Palavras-chave: gestão democrática; plano nacional de educação; seleção de diretores.

Democratic management in brazilian public education: an analysis based on the latest monitoring report of the National Education Plan

ABSTRACT

The article addresses the implementation of democratic management of public education in Brazil, in accordance with the National Education Plan (PNE) 2014-2024. The objective is to analyze goal 19 of the PNE, which deals with the implementation of democratic management of education, based on data from the last monitoring report released in 2022, using indicators from the Basic Education Census from 2019 to 2021. The policy cycle of Stephen Ball and his team was used as an analytical tool to understand the implementation process

¹ Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Educação, Processos formativos e desigualdades sociais - PPGEDU/FFP/UERJ. Bolsista CAPES. Email: edunetobtos@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1079006905572168>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0714-4467>.

² Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Processos Formativos e Desigualdades Sociais da Faculdade de Formação de Professores (PPGEDU/FFP/UERJ). Email: profluciliauerj@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6864986517265595>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4219-1450>.

in the states. It was realized that different interpretations of state legislation have impacted the conception and dimension of democratic management.

Keywords: democratic management; national education plan; selection of school principal.

Gestión democrática en la educación pública brasileña: un análisis a partir del último informe de seguimiento del Plan Nacional de Educación

RESUMEN

El artículo aborda la implementación de la gestión democrática de la educación pública en Brasil, de acuerdo con el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024. El objetivo es analizar la meta 19 del PNE, que trata sobre la implementación de la gestión democrática de la educación, a partir de datos del último informe de seguimiento difundido en 2022, utilizando indicadores del Censo de Educación Básica de 2019 a 2021. El ciclo de políticas de Stephen Ball y su equipo fue utilizado como herramienta analítica para comprender el proceso de implementación en los estados. Se observa que diferentes interpretaciones de la legislación estatal han impactado la concepción y dimensión de la gestión democrática.

Palabras clave: gestión democrática; plan nacional de educación; selección de directores

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema central a gestão democrática do ensino público e sua implementação nos estados brasileiros, em consonância com o previsto no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. O objetivo do trabalho é analisar as formas de implementação, no plano legal, da meta 19 do PNE, que trata da efetivação da gestão democrática da educação, através dos resultados apontados no último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação. Serão apresentados os resultados dos indicadores relacionados à meta 19, bem como reflexões sobre as conquistas e limitações observadas, focalizando os 8 estados brasileiros, com os mais baixos indicadores de implementação da gestão democrática.

A gestão democrática do ensino público foi uma reivindicação dos movimentos de educadores, nos anos 1980, no bojo das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira, estabelecida como um princípio na



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

Constituição Federal de 1988, como consta no artigo 206. No início da década de 90 o debate sobre o modelo de gestão das escolas ganhou destaque nacional, sendo objeto de diversos eventos e discussões em todo o país. A gestão democrática foi regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1996, legislação que determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação, com abrangência decenal.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, foi um marco importante na política educacional, tendo em vista que o PNE anterior (1963-1970) não chegou a ser implementado, devido ao Golpe de 1964. Ambos os PNEs foram elaborados cumprindo determinações da LDB, o primeiro da LDB de 1961 e o segundo da LDB de 1996. As três décadas que separam as duas LDBs, e os 37 anos entre os PNEs, demonstram que a ideia de estabelecer metas e diretrizes de longo prazo para a educação não constituía uma prioridade dos governos.

Cabe destacar que, à semelhança do que ocorreu com a LDB, dois projetos distintos de PNE disputavam o debate no Congresso Nacional. Os projetos de LDB e PNE denominados da “sociedade brasileira”, – em contraponto aos projetos que apresentavam a proposta governamental de LDB e PNE, – foram elaborados de forma coletiva pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que congregava entidades nacionais representativas da sociedade civil, que defendiam, desde a elaboração da Carta Magna, a ampliação do direito à educação. No cenário de hegemonia política do ideário neoliberal, os projetos da sociedade brasileira foram derrotados no Congresso Nacional. Entretanto o PNE aprovado, foi inviabilizado, devido aos vetos presidenciais às metas sobre financiamento que permitiriam sua concretização, e sem metas e indicadores adequados para avaliar seu progresso, não foi devidamente implementado. Obviamente, este fracasso trouxe enorme prejuízo ao desenvolvimento da educação no país.

Com a mudança de rumos políticos, a partir de 2003, o MEC teve seu orçamento progressivamente ampliado, e passa a promover uma série de ações, com destaque para a reestruturação material das instituições educativas, pela ampliação do financiamento da educação básica, pela democratização do acesso à educação profissional e ao ensino superior, entre outras medidas que asseguravam a expansão do direito à educação. A gestão democrática foi alvo de programas de indução pela formação de gestores e profissionais da educação e de fortalecimento dos conselhos municipais de

educação e dos conselhos escolares, voltado para as redes públicas estaduais e federais, em parceria com a Universidades públicas.

Nesse cenário de democratização, foi instalado o processo de discussão coletiva, em conferências nacionais (CONAE2020 e 2014), do PNE, finalmente aprovado em julho de 2014. O PNE de 2014-2024 trouxe, no plano da lei, avanços significativos, estabelecendo a meta 19, que busca a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas. Neste artigo analisaremos O Plano Nacional de Educação (PNE) desempenha um papel fundamental na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a implementação da gestão democrática no sistema público educacional brasileiro relacionadas à efetivação da gestão democrática nas escolas.

O último relatório de monitoramento do PNE, divulgado em 2022, trouxe informações relevantes sobre o progresso alcançado até o momento e revelou desafios a serem enfrentados. Cabe registrar que, a partir do Golpe de 2016, que alterou os rumos políticos no país, com impactos na gestão do MEC, foram reduzidos os esforços para a implementação das metas e diretrizes do PNE. Os cortes no orçamento do MEC e no financiamento da educação comprometeram o cumprimento das metas nos parâmetros e prazos estabelecidos.

Para a elaboração deste estudo, adotamos, como ferramenta analítica, o ciclo de políticas formulado por Stephen Ball e colaboradores (BALL, 1998; BALL, Bowe, 1992; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012). O ciclo de políticas propõe a leitura da política através de uma abordagem cíclica: um movimento contínuo, no qual diferentes sujeitos posicionados em uma diversidade de espaços da política influenciam a sua construção.

Nesse sentido, partimos do pressuposto de que, ao compreendermos o panorama atual da gestão democrática no sistema educacional brasileiro, poderemos identificar os pontos a serem aprimorados, visando a contribuir para a construção de um ambiente educacional mais participativo, inclusivo e democrático.

O ciclo de políticas

Em nosso trabalho, iremos analisar os resultados apresentados pelos indicadores que avaliam a meta 19 e suas estratégias, conforme divulgado no



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

último relatório de monitoramento do PNE, em 2022. Nessa perspectiva, reconhecemos a relevância do ciclo de políticas, especialmente o contexto da produção do texto, para auxiliar em nossa análise.

Ball e Bowe (1992) caracterizam o ciclo de políticas em três contextos distintos. O primeiro contexto é o da influência, no qual ocorre o início dos debates que alavancarão o processo de elaboração das políticas públicas e a construção dos discursos políticos que disputam a condução desse processo. Nesse estágio, as partes interessadas lutam para exercer sua influência, tendo em vista que a política educacional é um espaço de disputas. O segundo contexto é o da produção dos documentos políticos, nos quais as políticas são transformadas em documentos oficiais, em cenário em que persistem as disputas em busca da hegemonia de concepções. Por fim, o terceiro contexto é o da prática, no qual a política é implementada e direcionada para aqueles que serão impactados por ela. Nesse contexto, a disputa política sobre as formas de implementação persiste nos órgãos e instituições em que esta ocorrerá. Ball (1994) destaca a complexidade desse processo, ao analisar que:

[...] qualquer política, quanto mais distante a concepção da prática [...], menor a probabilidade de ser acomodado em forma não mediada no contexto da prática; confronta outras realidades, outras circunstâncias, como pobreza, salas de aula perturbadas, falta de materiais. Algumas políticas alteram algumas das circunstâncias em que trabalhamos; eles não podem mudar todas as posturas (BALL, 1994, p. 19).

Mainardes (2018) explica que Ball, em 1994, expandiu o ciclo de políticas, adicionando mais dois contextos: o contexto dos efeitos e resultados e o contexto da estratégia política. O contexto dos efeitos e resultados tem como objetivo examinar a igualdade e a liberdade individual decorrentes das políticas implementadas. Por sua vez, o contexto da estratégia política busca identificar as estratégias sociais e políticas necessárias para lidar com as diferenças e desigualdades geradas ou reproduzidas pela política. Mainardes (2009, p. 4) ressalta que o contexto dos resultados/efeitos está relacionado ao contexto da prática, enquanto o contexto das estratégias políticas pode ser explorado no contexto da influência, o que mostra que os contextos do ciclo de políticas estão interligados e não seguem uma ordem linear, o que confirma a complexidade do processo de construção e implementação de políticas públicas.

Essa complexidade é patente nos processos de implementação da gestão democrática nos diferentes estados brasileiros, dadas as diferentes traduções efetuadas na legislação estadual, quanto à concepção e dimensão da gestão democrática. Durante o estudo, constatamos que, embora a Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, aponte, por meio de suas estratégias, o caminho para a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, há diferentes interpretações desse texto por parte dos entes federados. Nesse sentido, Ball esclarece que:

A tradução da política educacional em legislação produz um texto-chave (a Lei). Este, por sua vez, torna-se um “documento de trabalho” para políticos, professores, sindicatos e órgãos encarregados de responsabilidade pela ‘implementação’ da legislação (BALL, 1992, p. 10. tradução nossa).

Nessa perspectiva destacada pelo autor, a política educacional é traduzida em legislação, tornando-se um documento legal que é vinculativo para todos os envolvidos na educação (BALL, 1992). Este documento legal, ou lei, então se torna, como Ball (1992) explicita, um “documento de trabalho” utilizado pelos atores sociais e pelos órgãos e instituições responsáveis pela implementação das normativas legais. Isso significa que esses grupos devem usar a lei como um guia para desenvolver e implementar políticas e práticas que sejam consistentes com seus objetivos.

Nesse sentido, observaremos de acordo com os resultados do ciclo de monitoramento do PNE 2022 como os estados traduziram a lei 13005 para construir seus planos estaduais de educação, com o recorte na meta 19, que trata da gestão democrática e suas estratégias.

A gestão democrática na legislação

Expresso, como princípio constitucional na Carta Magna de 1988: Artigo 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988), nos anos seguintes, junto com o processo de elaboração da LDB, o debate sobre o modelo de gestão das escolas passa a fazer parte da pauta nacional,

Rosilaina (2016, p. 7) destaca que “Foram criados diversos eventos (de fóruns, congressos, seminários e outros) em todo o país, no sentido de reivindicar e esclarecer o modelo almejado de gestão”.



Todo esse debate leva ao texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, nº9394/1996), que regulamenta, como previsto na CF, a gestão democrática em seu artigo 3º: “ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). A Constituição Federal também expressa em seu texto a necessidade de um plano nacional de educação, em seu artigo 214, que foi alterado em 2009 através da emenda constitucional 59, o texto destaca que será estabelecido um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, que tem por objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, definindo diretrizes, metas, objetivos e estratégias (BRASIL, 2009).

Em 9 de janeiro de 2001, através da Lei 10172, foi aprovado o primeiro plano nacional de educação pós-Constituição Federal, o segundo PNE brasileiro. No PNE 2001-2010, a gestão democrática aparece no item V, financiamento e gestão, definindo que: “em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (BRASIL, 2001).

Como já explicitamos anteriormente, a aprovação do PNE em 2001 envolveu um embate de projetos diferenciados, como Dourado (2010) destaca, sendo que um que representa a sociedade brasileira e outro que representava o poder executivo, ambos com concepções e prioridades distintas.

A aprovação do atual PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2010, p. 683).

Nesse sentido, o PNE de 2001-2010 abordou o tema de maneira discreta e, segundo Jung *et al* (2016), o plano se transformou em um grande fracasso, pois havia muitas metas e faltava indicadores em que se pudesse acompanhar o andamento nos estados e municípios.

Em 2014, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei 13005/14, composto por 20 metas e cada meta apresentando suas estratégias. A gestão democrática é apresentada na meta 19, possuindo 8 estratégias buscando a efetivação da gestão democrática:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, s.p.).

Além de estipular um prazo de 2 (dois) anos para que os entes federados apresentassem uma legislação que contemple a gestão democrática, a estratégia 19.1 reforça que a participação da comunidade faz parte das normativas do Plano Nacional.

Sabia e Alaniz (2015) destacam como pontos positivos do processo de elaboração e aprovação do PNE (2014-2024) que:

Não sofreu vetos pela presidente Dilma Rousseff, o que significa uma conquista da sociedade brasileira. Valorizamos também a ampliação dos debates e do grau de participação da sociedade civil no PNE (2014-2014), e que por esta razão consigamos aumentar a capacidade de pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação das medidas de política educacional (SABIA; ALANIZ, 2015, p. 55)

A ausência de vetos, por parte do executivo, ao Plano Nacional de Educação (PNE) é considerada uma conquista significativa para a sociedade brasileira. Além disso, a ampliação dos debates e a maior participação da sociedade civil no processo de formulação do PNE são aspectos igualmente positivos, pois essa abertura proporcionou a inclusão de diferentes vozes e contribuições da sociedade, o que fortaleceu a legitimidade e a representatividade do plano. Dourado (2014) salientava, à época, que, embora o PNE tenha sido um avanço, a sua implementação era um outro processo, sendo essencial “a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes” (DOURADO, 2014, p.233). Nesse sentido, portanto, a participação ativa e vigilante da sociedade civil aliada ao

comprometimento da sociedade política são elementos indispensáveis para o efetivo cumprimento do PNE.

O Plano Nacional de Educação possui uma vigência de 10 anos, com seu término previsto para 2024. Durante esse período, passou por quatro monitoramentos, sendo o último divulgado em 2022. Entretanto, cabe reafirmar que a crise político-institucional que afetou o país, a partir do Golpe de 2016, impactou negativamente o cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas, tanto pelos cortes de financiamento quanto pela ausência de vontade política, de implementar o PNE, em especial nos aspectos referentes a democratização, no período de 2019 a 2022.

Na próxima seção, analisaremos a Meta 19 a partir dos resultados trazidos pelos indicadores que avaliam seus avanços em todo o território nacional.

O PNE (2014-2024) – O que mostram os indicadores

O último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), divulgado em 2022, forneceu informações relevantes sobre o progresso alcançado durante sua vigência, que se encerrará em 2024. Esse relatório utilizou indicadores com base nos dados do Censo da Educação Básica referentes aos anos de 2019 a 2021. Essas análises nos permitem obter uma compreensão abrangente dos avanços realizados, ou não, em relação ao PNE como um todo e, em especial, à meta 19, referente a gestão democrática, que apresentamos no quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Resultados do monitoramento meta 19 por indicador

Indicadores (meta 19)	Resultados monitoramento meta 19 (2022)
Indicador 19A: Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.	6% dos diretores das escolas públicas do País foram escolhidos por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar, mostrando estabilidade do indicador 19A;

Indicador 19B: Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras.	39% dos grêmios estudantis, conselho escolar e associação de pais e mestres estão presentes nas escolas públicas do País, com crescimento de 1,4 pontos percentuais em relação a 2019;
Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (conselho estadual de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar e fóruns permanentes de educação) nas unidades federativas.	100% das unidades federativas possuem fóruns permanentes de educação, conselhos estaduais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e conselhos de alimentação escolar;
Indicador 19D: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos conselhos estaduais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar pelas unidades federativas.	79% dos conselhos estaduais possuem infraestrutura para seu funcionamento e capacitação para seus conselheiros;
Indicador 19E: Percentual de existência de colegiados extraescolares (conselho municipal de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar e fóruns permanentes de educação) nos municípios.	83,9% dos conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e conselhos de alimentação escolar existem nos municípios;
Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros do conselho municipal de educação, dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e dos conselhos de alimentação escolar pelos municípios.	60,4% dos conselhos municipais possuem infraestrutura para seu funcionamento e oferecem capacitação para seus conselheiros.

Fonte: 4º Relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE)

A seguir, analisaremos os resultados apontados no último monitoramento da meta 19, definido pelos 6 indicadores detalhados no Quadro 1.



REVISTA
interterritórios

Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

1.1. Indicador 19A – seleção de diretores

Ao analisar os resultados obtidos no monitoramento o primeiro indicador, o Indicador 19 A, que trata da seleção de diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade, vimos que somente 6% das escolas públicas do país atende ao que preconiza a meta 19. Nesse aspecto, o relatório traz as formas de acesso ao cargo de diretor escolar, que são:

No Censo da Educação Básica existem seis informações para monitorar as formas de acesso ao cargo de diretor nas escolas públicas: 1) o processo seletivo qualificado e eleição; 2) a indicação/escolha da gestão; 3) o concurso público para o cargo de gestor escolar; 4) o acesso exclusivamente por meio de processo seletivo qualificado; 5) exclusivamente através de eleições com participação da comunidade escolar; e 6) outros (BRASIL 2022 p. 394).

Embora existam várias formas de acesso ao cargo de diretor escolar, vale ressaltar que a meta 19 preconiza que haja a participação da comunidade nesse processo. Nesse sentido, para fins de monitoramento, leva-se em consideração somente o processo seletivo qualificado e eleição. O que nos chama a atenção é o baixo percentual atingido em todo o território nacional, já que, ao observarmos os dados dos relatórios anteriores em comparação com o de 2022, percebemos uma queda em relação a este indicador:

Tabela 1

Tipo de acesso	2019	2020	2021
Eleição e processo seletivo	6,6%	6,6 %	6,0 %
Eleição	20,0 %	20,1%	19,1%
Indicação	56,2 %	54,9 %	56,3%
Processo seletivo	7,2%	7,0%	7,7%
Concurso publico	8,3 %	8,3 %	7,4%
Outro	1,7 %	3,1 %	3,4%

Fonte: Relatório PNE 2022

Nos dados apresentados no relatório de monitoramento, há uma queda em relação ao tipo de acesso que contempla a meta 19. No tipo de acesso *eleição e processo seletivo*, houve uma queda de 0,6 percentual em relação ao ano de 2020. Já no tipo de acesso *somente por eleição* houve uma queda de 1 ponto percentual, sendo a *indicação* ainda a forma predominante de acesso ao cargo de diretor escolar, que, em comparação com o ano de 2020, mostra um aumento de 1,4 pontos percentuais. Esses dados demonstram o recuo nos processos democráticos e a ausência de avanços nestes indicadores, no período destacado.

Paro (2006) enfatiza que a indicação do diretor de escola é considerada por ele a pior alternativa de processo de seleção, em virtude do clientelismo político que esse tipo de processo alimenta:

Se existe uma virtude do processo de escolha política, ela está no fato de que, sendo uma alternativa antidemocrática, ela parece antidemocrática aos olhos de todos, de tal modo que só muito raramente se encontra alguém entre os educadores, funcionários e usuários da escola, que se declare favorável a essa medida (PARO, 2006, p. 38).

A indicação política por si só já contraria o que preconiza a meta 19, pois, como bem colocou Paro (2006), a indicação é a pior forma de seleção do diretor de escola, sendo a caracterização da imposição do Estado sobre o processo. Adrião (2017) argumenta que os critérios nessa modalidade são muito subjetivos e recaem sobre a confiança pessoal, apresentando um caráter autoritário e trazendo em sua forma a marca do clientelismo. Em um período em que os partidos associados à direita conservadora hegemonizavam os cargos eletivos para os executivos estaduais e municipais, no país, a exemplo do que ocorria no Governo federal, o perfil dessas indicações ‘políticas’ para diretores assume um caráter francamente regressivo em relação a gestão democrática.

No tipo de acesso *via concurso público*, houve uma queda de 0,6 pontos percentuais em relação a 2020, embora essa modalidade também não contemple o que preconiza a meta 19, pois não há a participação da comunidade nessa modalidade. O concurso público traz em seu caráter legal uma defesa em relação ao apadrinhamento político, sendo, para Adrião (2017, p. 8), é “fundamentado na meritocracia”.

De forma ampla, a eleição de diretores é o mecanismo que, através do voto, deve ser paritário, universal, definido pelo desejo dos eleitores, sendo o diretor de escola o candidato mais votado. Entretanto, como afirmam Bittencourt e Amaral (2021), a eleição por si só não garante a democracia na escola, já que:

[...] o processo de escolha de diretor de escola pública através da eleição tem a possibilidade de movimentar a escola desde antes do sufrágio propriamente: na formação de comissões de acompanhamento, na decisão dos possíveis candidatos em compor chapas, na definição do perfil dos candidatos e dos eleitores (BITTENCOURT; AMARAL, 2021, p. 5).

Como salientam as autoras, o acesso por meio de eleições gera na escola e sua comunidade uma movimentação democrática, potencialmente participativa (BITTENCOURT; AMARAL, 2021). Nesse sentido, pode promover a participação, o engajamento e o debate na comunidade escolar e traz benefícios, como o aumento da transparência, permitindo a representatividade dos diferentes atores da comunidade escolar na escolha do diretor e fortalecendo o senso de pertencimento e responsabilidade de todos os envolvidos.

O acesso *por processo seletivo* também teve um aumento de 0,7 percentuais em relação ao ano de 2020. Vale salientar que essa modalidade também não contempla a meta 19, uma vez que não há participação da comunidade como parte do processo de seleção.

Nos dados apresentados na Tabela 1, há outras formas de acesso ao cargo de diretor; porém, o documento de monitoramento não indica quais seriam essas outras formas.

1.2. Indicador 19B – colegiados intraescolares

Para o cálculo desse indicador, foram incorporadas as estratégias 19.4 (conselhos escolares e grêmios Estudantis) e 19.5 (condições de funcionamento desses colegiados). Os resultados apontados pelo último monitoramento indicam que houve um crescimento, ainda que modesto, em relação aos anos anteriores, sendo: 2019 (37,6%); 2020 (38,1%) e 2021

(39,0%). Houve um aumento progressivo de 2019 a 2021, no total de 1,4 pontos percentuais.

Embora se observe um aumento nesse indicador, como demonstrado no próprio relatório, atualmente em 39% das escolas públicas do país, destacamos a importância em se fortalecer os conselhos escolares, grêmios estudantis nas escolas, pois são partes fundamentais para uma efetiva gestão democrática. Nessa perspectiva, Dourado (2014) destaca que:

A escola, no cumprimento do seu papel e na efetivação da gestão democrática, precisa não só criar espaços de discussões que possibilitem a construção do projeto educativo por todos os segmentos da comunidade escolar, como consolidá-los como espaços que favoreçam a participação (DOURADO, 2014 p. 10).

Nesse sentido, como destacou Dourado (2014), a escola precisa ir além de simplesmente oferecer espaços para discussões, assegurando que esses espaços sejam verdadeiramente inclusivos e participativos. Todos os membros da comunidade escolar, como professores, funcionários, pais e estudantes, devem ser envolvidos nesse processo, tendo voz ativa e sendo capazes de contribuir com ideias, propostas e decisões relacionadas ao projeto educativo da escola. Ao consolidar esses espaços participativos, a escola promove a democratização das decisões e fortalece o sentimento de pertencimento e coletividade entre os diversos envolvidos.

2.3 Indicador 19C – colegiados extraescolares

Para o cálculo desse indicador, leva-se em consideração as estratégias 19.3 (Fóruns Permanentes de Educação) e 19.2 (os conselhos municipais e estaduais de educação, os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, os conselhos de alimentação escolar e o conselho de transporte escolar (CTE) estão listados na estratégia (PNE 2014). Nesse item, como observamos no quadro 1, o resultado apontado é de 100%, ou seja, em todas os estados os fóruns e conselhos estão em funcionamento. Lima (2018) argumenta que “Os Fóruns de Educação, potencialmente, desempenham papel importante nas políticas educacionais pelas inúmeras representações que



agrega, trabalhando conflitos, desenvolvendo consensos e conquistando espaços” (LIMA, 2018, p. 29).

Como apontado pela autora, esses espaços permitem a troca de ideias, a discussão de propostas e a construção coletiva de diretrizes e ações voltadas para a melhoria da educação. Ao reunir uma ampla diversidade de representações, os Fóruns de Educação promovem o diálogo e a interação entre os diferentes atores envolvidos no processo educativo. Isso favorece a compreensão das diferentes perspectivas, o enfrentamento de desafios e a busca por soluções que levem em consideração as necessidades e demandas de todos os envolvidos e podem ser espaços de articulação e mobilização, permitindo que as vozes dos diversos segmentos sejam ouvidas e que suas demandas sejam levadas em consideração nas políticas e práticas educacionais.

Entretanto, o fato destes fóruns e conselhos estarem em funcionamento não significa a priori que a gestão democrática esteja assegurada. A composição destes conselhos, a periodicidade com se reúne e as pautas que debate, assim como o grau de autonomia e as condições com que funciona são variáveis que interferem na qualidade dos processos democráticos que exercem.

2.4 Indicador 19D – infraestrutura e capacitação para colegiados estaduais

Esse indicador apresenta o cálculo que avalia o percentual de oferta de infraestrutura e capacitação fornecidos aos membros dos conselhos estaduais de educação, conselhos de controle e acompanhamento social do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e conselhos de alimentação escolar pelas unidades federativas.

Esse indicador busca mensurar o nível de suporte e apoio oferecido pelas unidades federativas aos membros desses conselhos, tanto em termos de infraestrutura quanto em capacitação. A infraestrutura refere-se aos recursos físicos disponibilizados, como espaços adequados para reuniões, acesso a tecnologias de comunicação, materiais de trabalho, entre outros, já a capacitação diz respeito à formação e treinamento oferecidos aos membros. Para Coutinho e Abranches (2019, p. 3):



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

Os Conselhos da Educação se apoiam em duas importantes dimensões, que se articulam e atuam de forma interdependente: gestão democrática e participação social. Essas dimensões são responsáveis pela presença dos segmentos sociais no âmbito dos conselhos no acompanhamento e na fiscalização dos recursos do fundo em Estados e municípios se articulando com representações de setores governamentais e entidades de classe. Esta articulação institucional indica a existência de processos democráticos no contexto das políticas educacionais.

Indo de encontro com as perspectivas dos autores, o relatório de 2022 aponta que aproximadamente 79% dos conselhos estaduais alegam possuir infraestrutura e capacitação adequadas para o seu funcionamento. A análise por região revela que a região Norte apresenta uma cobertura mais elevada, com 95,2% dos conselhos contando com infraestrutura e formação de conselheiros. Na região Centro-Oeste, esse percentual é de 83,3%, enquanto no Sudeste é de 75% e no Sul é de 66,7%. Esses dados sugerem que a maioria dos conselhos estaduais no país alega estar oferecendo a infraestrutura necessária e promovendo a capacitação dos conselheiros, embora haja variações entre as regiões. A região Norte se destaca com uma cobertura mais abrangente, indicando um maior investimento na estruturação e no desenvolvimento dos conselhos.

No entanto, é importante ressaltar que ainda existe uma parcela significativa de conselhos que não atingem os critérios adequados de infraestrutura e formação de conselheiros, especialmente nas regiões Sul e Sudeste. Isso aponta a necessidade contínua de fortalecer esses aspectos e garantir condições adequadas para o funcionamento efetivo dos conselhos em todo o país, buscando atingir o que preconiza a meta 19, uma efetiva gestão democrática das escolas.

2.5. Indicador 19E – colegiados extraescolares nos municípios

Esse indicador mede o percentual de existência de colegiados extraescolares nos municípios. Esses colegiados incluem os conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar e fóruns permanentes de educação.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

O indicador avalia a presença desses colegiados como instâncias de participação e controle social no âmbito municipal. Ele mede o percentual de municípios que possuem esses colegiados estabelecidos e funcionando de acordo com as normas e regulamentações estabelecidas, destacando a importância da participação da sociedade civil. Nesse sentido, Coutinho e Abranches (2019, p. 4) argumentam que:

A presença da sociedade civil organizada é condição fundamental para participação, fiscalização, acompanhamento e controle social sobre as políticas educacionais, bem como para o exercício do diálogo entre Governos e sociedade civil.

A existência e atuação desses colegiados extraescolares são fundamentais para promover a participação da comunidade na gestão e nas políticas educacionais. Essas instâncias permitem a representação de diferentes grupos e setores da sociedade na tomada de decisões e no acompanhamento das políticas educacionais, garantindo maior transparência, participação e legitimidade nas ações desenvolvidas.

De acordo com os dados do monitoramento de 2022, a presença de conselhos extraescolares nos municípios brasileiros varia de acordo com as diferentes regiões e estados. A Região Sul apresenta o maior percentual de municípios com conselhos (88,2%), seguida pelas Regiões Nordeste (86,7%), Norte (83,2%), Sudeste (79,9%) e Centro-Oeste (77,2%).

Na Região Sul, apenas os municípios do Paraná (78,9%) têm um percentual de conselhos extraescolares menor que a média nacional. Na Região Nordeste, o Estado do Ceará possui o menor percentual, com 78,3%, seguido de Alagoas, que está próximo à média nacional, com 83,8%.

Na Região Sudeste, o percentual de conselhos extraescolares é próximo da média nacional, mas os municípios nos Estados do Espírito Santo (93,3%) e Rio de Janeiro (86,7%) apresentam percentuais superiores. Na Região Centro-Oeste, a presença de conselhos extraescolares nos municípios é abaixo de 80% em todos os estados.

Também podemos observar que a presença dos conselhos extraescolares varia entre os municípios dentro de cada estado. Por exemplo, no Estado de Sergipe, 97% dos conselhos estão em funcionamento, enquanto

o menor percentual ocorre no Estado de Roraima, com 66,7% dos conselhos em funcionamento. Isso indica uma diferença de 30,3 pontos percentuais entre os dois estados e revela a diversidade de situações encontradas no país em relação à existência e funcionamento dos conselhos extraescolares municipais.

2.6. Indicador 19F - infraestrutura e capacitação para colegiados municipais

Esse indicador calcula o percentual da oferta e infraestrutura para o funcionamento dos conselhos e formação dos conselheiros municipais. Segundo o relatório de monitoramento do PNE 2022, temos os seguintes dados por região: a região Norte com 57,1%, Nordeste 62,3%, Sudeste 59,1%, Sul 63,6% e Centro-Oeste 52,5%. Os Estados com menor percentual de oferta de infraestrutura e capacitação são: Mato Grosso do Sul: 44,7%; Acre: 46,2%; Amazonas: 48,4% e Goiás: 50,3%.

Esses dados demonstram as dificuldades que alguns municípios apresentam para assegurar as condições de funcionamento dos conselhos. Nesse sentido, Batista (2010, p. 517) defende que:

“A política nacional de formação de conselheiros municipais de educação pode ser definida, por sua gênese e objetivos, como uma ação pública orientada para uma mudança social de cunho emancipatório”

Como exposto pela autora, a formação adequada dos conselheiros é fundamental para que possam desempenhar suas funções de maneira efetiva e contribuir para uma gestão democrática e participativa, contribuindo para uma mudança social de cunho emancipatório, ou seja, uma mudança que busca libertar os indivíduos e grupos sociais de situações de opressão, desigualdade e exclusão (BATISTA, 2010).

Após análise dos resultados do último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), observamos que, apesar dos avanços, alguns indicadores revelaram fragilidades que podem afetar o progresso em relação à efetivação da meta 19. Um desses indicadores é o 19A, que aborda a seleção de diretores nas escolas públicas do país, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo PNE. Especificamente, o indicador mede o percentual de

escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Nesse sentido abordaremos na seção seguinte a análise dos dados dos Estados da federação que apresentam os mais baixos indicadores.

3. A gestão democrática nos estados abaixo de 1% no indicador 1A

Com base nos dados do último monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), foi identificado que os estados com os maiores percentuais de diretores selecionados de acordo com critérios técnicos de mérito e eleição são: Santa Catarina (17,9%); Bahia (9,9%); Ceará (9,8%) e Paraná (9,7%). Por outro lado, os estados com menos de 1% de diretores selecionados de acordo com o critério estabelecido na meta 19 são: Roraima (0%); Amazonas (0%); Amapá (0,1%); Piauí (0,2%); Paraíba (0,3%); Rondônia (0,4%); Tocantins (0,5%) e Sergipe (0,7%). De acordo com Lima (2014):

A gestão democrática das escolas é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares (LIMA, 2014, p. 1069).

De acordo com autor (Lima, 2014), é fundamental compreender a complexidade e os desafios envolvidos na implementação da gestão democrática nas escolas que não pode ser reduzida a um simples conjunto de práticas formais, mas deve ser entendida como uma construção social que reflete a interação entre diferentes atores, estruturas e ideias. Lima (2014) ainda argumenta que há necessidade de uma compreensão crítica e aprofundada da gestão democrática, evitando simplificações e visões limitadas. Reconhece-se que a gestão democrática não pode ser reduzida a uma mera ideologia ou conjunto de procedimentos formais, mas requer uma análise cuidadosa das suas bases teóricas, bem como um exame crítico das práticas concretas de implementação, afinal, segundo o autor, a gestão democrática pode se transformar em um mero *slogan*:



De contrário, a gestão democrática das escolas corre o risco de cristalização enquanto categoria pretensamente democrática e legitimadora, já relativamente desconectada de possíveis realizações efetivamente democráticas em termos de governo das escolas, transformando-se num *slogan*, num lugar-comum que todos invocam sem consequências de maior, mesmo quando a definição dominante de gestão democrática possa revelar a sua eventual desvitalização, ou erosão, a subordinação perante a heteronomia e não o exercício da autonomia, ou uma concretização marcada por muita gestão (técnico-instrumental) para pouca democracia (substantiva) (LIMA, 2014, p. 1070).

Essa análise crítica adverte sobre a possibilidade de esvaziamento do conceito de gestão democrática, em que ele se torne apenas um *slogan* vazio de significado, perdendo sua essência e seu potencial transformador. Destaca-se a importância de ir além de meros discursos e garantir que a gestão democrática seja efetivamente vivenciada nas práticas escolares, promovendo uma participação efetiva e um exercício da autonomia que coloquem a democracia no centro das decisões e processos educacionais.

Com base nos dados apresentados, realizamos uma investigação sobre a abordagem adotada pelos oito estados que alcançaram um percentual abaixo de 1% na meta 19, conforme indicado pelo indicador 19A. Esse indicador calcula a proporção de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Nosso objetivo é identificar como os Planos Estaduais de Educação (PEEs) de cada um desses estados aborda a seleção de diretores como observaremos nos quadros a seguir.

Quadro 2: PEE Roraima – Meta 19

Roraima META 19 - Assegurar condições para fortalecer a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no	19.14 – Instituir, no prazo de 01 ano, após a vigência do PEE, a eleição direta para a função de diretor e vice diretor das escolas públicas das redes municipais , conforme lei própria e garantir a gestão democrática estadual, promovendo as condições para a efetiva participação da comunidade,
---	--

âmbito das escolas públicas rondonienses	tendo em vista, o cronograma e o regulamento da Secretaria Estadual da Educação e das Secretarias Municipais da Educação.
--	---

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

Embora o estado de Roraima apresente, no seu PEE, a meta 19 e estratégia contemplando o que preconiza a legislação nacional, lei 13005/2014, a estratégia do plano estadual menciona somente redes municipais. No último relatório de monitoramento, o estado aparece com zero (0%) em relação ao indicador 19A. Nessa perspectiva, como destacado por Lima (2014), a gestão democrática pode estar sendo enfraquecida, tornando-se mais submissa a influências externas.

O estado do Amazonas, embora apresente em seu Plano Estadual de Educação uma meta para gestão democrática, não menciona em seu texto a seleção de diretores. Além disso, nas 12 estratégias apresentadas, não há nenhuma menção sobre a seleção de diretores com a participação da comunidade escolar, como será observado no quadro a seguir:

Quadro 3: PEE Amazonas – Meta 19

Assegurar em todos os sistemas de ensino 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.	Não há estratégias que contemplem a seleção de diretor.
--	---

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

Em nossa pesquisa, observamos que a escolha do diretor de escola do estado do Amazonas obedece ao Regimento geral das escolas estaduais, que define que:

“Artigo 140 – Os diretores de estabelecimentos da rede estadual de ensino serão escolhidos e indicados pela autoridade competente, sendo o processo seletivo realizado e normatizado pelo setor competente da SEDUC/AM” (AMAZONAS, 2022, s.p.).

Embora se tenha uma legislação nacional que preconize a escolha dos diretores escolares, através do mérito, desempenho e participação da comunidade escolar, no estado amazonense, a gestão democrática é entendida, nesse caso, sem a participação da comunidade escolar no processo. A esse respeito, Dourado (2014) enfatiza que:

A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários, na organização, na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola (DOURADO, 2008, p. 78).

Como destacado por Dourado (2008), a gestão democrática na escola implica na participação ativa e efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar – pais, professores, estudantes e funcionários – nos processos decisórios e na organização da escola. Entretanto, isso não acontece no estado do Amazonas, como observamos anteriormente em nossa análise referente ao quesito seleção de diretores no quadro 3.

Conforme veremos a seguir, o estado do Amapá, em seu plano estadual de educação, faz referência a uma lei de 2010 para a seleção da equipe gestora das unidades escolares estaduais. No entanto, é importante destacar que, mesmo com a existência dessa legislação, o estado apresentou um índice de apenas 0,1% de diretores selecionados conforme preconiza o Plano Nacional de Educação, de acordo com o último relatório de monitoramento.

De acordo com Silva e Barbalho (2019), a legislação de 2010 foi um divisor de águas, porém teve dificuldades em sua implementação:

A promulgação da lei estadual 1.503 de 2010 se tornou um divisor entre a velha maneira de indicar os cargos de dirigentes escolares salvaguardado no texto constitucional do Estado do Amapá pelo direito de escolher de forma democrática esses

diretores, vale destaque o fato da lei ser do ano de 2010 e a primeira eleição ocorrer apenas no ano de 2014, ou seja, a demora em implementar este tipo de política pública implica diretamente no viés democrático preconizado pela legislação (SILVA; BARBALHO, 2019, p. 95).

Como destacado pelos autores, a demora na implementação da legislação 1.503/2010, anterior ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), demonstra as dificuldades enfrentadas para efetivação da lei (SILVA; BARBALHO, 2019). Outro ponto destacado pelos autores, é que: “a lei 1.503 de 2010 continua na gaveta mesmo ela possuindo o caráter democrático e participativo” (SILVA; BARBALHO, 2019, p. 97), colaborando, assim, com o resultado do último monitoramento do PNE, em que o estado do Amapá aparece com (0,1%) de escolas que atendem ao que preconiza a meta 19 do Plano Nacional de Educação.

Quadro 4: PEE Amapá

Fortalecer a gestão democrática no sistema de ensino, observando ao disposto sobre o tema tanto na legislação federal quanto na do Estado, notadamente o previsto na Lei Estadual nº 1.503/2010.	Lei nº 1.503/2010. Art. 26. Os membros da Equipe Gestora da unidade escolar serão eleitos pelos segmentos que compõem a comunidade escolar e pelos representantes das organizações sociais com assento no Conselho Escolar, mediante votação direta e secreta, uninominalmente, observado o disposto nesta Lei.
--	---

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

No próximo quadro, podemos analisar a meta da gestão democrática do Plano Estadual de Educação do estado do Piauí e sua estratégia que contempla o que preconiza o PNE. Entretanto, vale ressaltar que, no último monitoramento de 2022, o estado aparece com apenas (0,2%) de escolas que realizam o processo de seleção dos diretores com a participação da comunidade. Para Mendonça, existem vários fatores que contribuem para resistência a gestão democrática, pois:

[...] as dificuldades e as resistências na implantação de processos de gestão democrática ainda são muito intensas. As resistências apontadas pelos próprios agentes do Estado indicam que as forças que agem em contrário ao movimento de democratização da gestão são de diferentes naturezas (MENDONÇA, 2001, p. 94).

Como apontado por Mendonça (2001), as resistências estão ligadas à organização e ao funcionamento geral do Estado, bem como à relação entre a elite político-administrativa e aos demais atores sociais. Segundo as autoridades, fatores como a interferência política, a interrupção de políticas de governo, o poder excessivo dos burocratas, a cultura pouco democrática, o corporativismo dos profissionais e a desconfiança da sociedade em relação ao Estado são obstáculos para a implementação de políticas de democratização da gestão dos sistemas de ensino.

Quadro 5: PEE Piauí

Assegurar, no prazo de 01 (um) ano, condições para efetivação da gestão democrática da educação associada a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos da união e apoio técnico da União, Estados e municípios.	19.22. Estimular a realização de eleição direta para diretores nas escolas da rede pública estadual e municipal , assegurando a participação da comunidade escolar e local, além de obedecer aos critérios de: ser do quadro efetivo, a qualificação prevista na LDB e teste de aferição de conhecimento;
---	--

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

A seguir, a meta que compreende a gestão democrática no estado da Paraíba em seu Plano Estadual de Educação (PEE) traz como forma de seleção em suas estratégias referenciando a lei 7.983/2006 que estabelece:

Art. 1º A nomeação para o exercício dos cargos de provimento em comissão de Diretor e de Vice-Diretor das Escolas da Rede Estadual de Ensino será efetuada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou pela autoridade por ele delegada, após escolha realizada pela comunidade escolar, mediante processo eletivo (PARAÍBA, 2006, s.p.).

Nesse caso, o Plano Estadual de Educação utiliza uma legislação já vigente para a seleção de seus diretores. Corroborando com Mendonça (2001), mesmo um sistema de ensino que busca implementar mecanismos participativos e se baseia em princípios democráticos enfrenta dificuldades de funcionamento devido ao enraizamento de um modelo doméstico na vida social. De acordo com o autor:

Esse enraizamento de valores patrimoniais dificultou, sem dúvida, a transição para um modelo de Estado moderno. Burocracia e patrimonialismo imbricam-se, retardando mais ainda o surgimento de uma estrutura estatal que permita a superação do atraso (MENDONÇA, 2001 p. 96).

Como dito, a presença de valores patrimoniais arraigados na sociedade brasileira dificulta a implementação efetiva de um sistema de ensino democrático, além de retardar o desenvolvimento de uma estrutura estatal mais moderna e eficiente.

Quadro 6: PEE Paraíba

Assegurar, no prazo de 2 anos, condições 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, com apoio técnico e financeiro da União, do Estado e dos municípios (meta 27 na Paraíba)	Na rede estadual de educação da Paraíba, o processo de escolha dos diretores das unidades escolares está regulamentado pela Lei 7.983, de 10 de abril de 2006, complementada pela Lei 8.294, de 16 de agosto de 2007
---	--

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

Outro estado que em seu plano estadual de educação traz em sua meta a participação da comunidade escolar na eleição de seus gestores é o estado de Rondônia. Este, no relatório de monitoramento do PNE, aparece com (0,4%) das escolas da rede pública selecionando seus diretores escolares com a participação da comunidade escolar. Em consulta ao *site* da Secretaria da Educação de Rondônia (SEDUC RO), observamos que alguns processos de

seleção para diretor escolar ocorreram após aprovação da lei 13005/2014, que dá aos estados e municípios o prazo de dois anos para a implementação da gestão democrática. Observamos que a seleção dos diretores estaduais ocorre em três etapas:

1ª Etapa - Seleção por Qualificações. Seleção dos 10 candidatos mais qualificados para a vaga. A seleção será feita pelo sistema e divulgada no portal de processos seletivos. 2ª Etapa - Lista Tríplice. Será feita a entrevista com os 10 candidatos mais qualificados formando uma lista tríplice com os 3 melhores de acordo com as competências desejáveis da vaga; 3ª Etapa - Seleção do candidato. O gestor demandante da vaga fará uma entrevista selecionando um candidato da lista tríplice (SEDUC RO, 2017).

Lima (2018) destaca que as principais dificuldades encontradas no processo de democratização da gestão escolar é a resistência por parte das organizações escolares, especialmente em situações em que regimes ditatoriais deixaram marcas profundas. Em seguida, o autor ressalta que a democratização política e a promulgação de leis não garantem automaticamente uma gestão escolar verdadeiramente democrática (LIMA, 2018). Além disso, há a falta de reconhecimento da não implementação substancial das políticas e práticas de gestão democrática, mesmo quando proclamadas como objetivos oficiais. Outra dificuldade é a necessidade de tempo para que ocorra uma mudança cultural e educacional significativa, superando práticas autoritárias arraigadas. Por fim, as políticas educacionais de cunho neoliberal e as práticas gerencialistas e tecnocráticas representam obstáculos adversos ao avanço da gestão democrática nas escolas.

Quadro 7: PEE Rondônia

Assegurar condições para fortalecer a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho	Instituir, no prazo de 01 ano, após a vigência do PEE, a eleição direta para a função de diretor e vice diretor das escolas públicas das redes municipais, conforme lei própria e garantir a gestão democrática estadual, promovendo as condições para a efetiva participação da comunidade, tendo em vista, o cronograma e o regulamento da Secretaria Estadual da
---	--

no âmbito das escolas públicas rondonienses.	Educação e das Secretarias Municipais da Educação.
--	--

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

O estado do Tocantins aparece no último relatório com (0,5%) das escolas que escolhem seus diretores por meio da participação da comunidade escolar. No seu PEE, a meta 22, que trata da gestão democrática e sua estratégia, não faz menção alguma à seleção do diretor com a participação da comunidade. Essa constatação pode ser verificada no decreto nº 6.644/2023 que dispõe dos critérios para a escolha do governador do estado aos atos da função de diretor escolar, que será em cinco etapas, sendo elas: Avaliação de Competências (prova objetiva); plano de gestão escolar; apresentação de títulos e entrevista; após as etapas se aprovado será designado à função, como consta no artigo 4 do mesmo decreto:

Art. 4º O candidato escolhido dentre os constantes da lista tríplice e nomeado pelo Governador do Estado poderá prover a função pública de Diretor de Unidade Escolar pelo período de até três anos, admitida uma recondução, desde que se submeta a novo processo de seleção (TOCANTINS, 2023, s.p.).

Dessa forma, a comunidade escolar foi silenciada em relação à participação na escolha do diretor escolar. Conforme ressaltado por Ball e Bowe (1992), a legislação desempenha um papel importante na promoção do governo e pode atuar como um lobby educacional, buscando manter a exclusão e o afastamento da comunidade escolar dos processos políticos. Mesmo que a meta do PEE estadual faça menção à gestão democrática, ela não contempla e nem garante a participação da comunidade escolar.

Freire (1974) chama de farsa todo processo democrático que silencia o povo. Para o autor, “Falar, por exemplo, em democracia e silenciar o povo é uma farsa. Falar em humanismo e negar os homens é uma mentira” (FREIRE, 1974, p. 96).

Quadro 8: PEE Tocantins



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

Assegurar, em regime de colaboração com a União, recursos e apoio técnico, para, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE/TO, efetivar a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais.	Implementar e assegurar o processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação e monitoramento que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática ;
--	---

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

O último estado apontado com índice inferior a 1% na seleção de diretores por meio da participação da comunidade escolar é o estado de Sergipe, que aparece com um índice de (0,7%), como demonstrado anteriormente. No seu plano estadual, embora se faça menção à democracia e à gestão democrática, o edital de nº 010/2019 para seleção de diretores da rede estadual obedeceram às seguintes etapas: currículo e texto da motivação para ocupação do cargo; prova; estudo de caso e plano gestão; entrevista e banca examinadora. Assim:

5.8.1. Nessa Etapa, a Banca Examinadora elaborará a lista tríplice final, de cada Diretoria de Educação, conforme a classificação dos(as) candidatos(as) obtida de acordo com as informações e orientações gerais para a avaliação do Anexo V, para a deliberação do Governador (SERGIPE, 2019, s.p.).

Diante do exposto, observamos a diferença entre o que está formalmente estabelecido na legislação e os slogans utilizados para promover determinadas ideias ou propósitos, bem como os lugares-comuns, como bem colocou Lima (2018, p.19). O autor reflete acerca do que pode se tornar a gestão democrática, pois, “entre a letra da lei, o slogan, ou o lugar-comum” é preciso ir além das palavras e dos discursos superficiais para compreender a realidade e analisar se o que é proclamado realmente se concretiza na prática.

Quadro 9: PEE Sergipe



REVISTA
interterritórios

Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da vigência desse PEE, para a efetivação da gestão democrática da educação, tendo como princípios a democracia, a representatividade e a autonomia, 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.	Aprovar legislação específica que regule a matéria, no prazo de 1 (um) ano após a vigência deste PEE, na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação da equipe diretiva da escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, através de curso de especialização com no mínimo 360 horas de duração de formação em gestão escolar, de recursos humanos, de currículo e de avaliação, com elaboração do plano de trabalho ao final do mesmo para ser apresentado e avaliado pela comunidade escolar através do processo de eleição direta , incentivando os municípios a aprovarem suas correspondentes legislações;
--	---

Fonte: <https://pne.mec.gov.br/#planos>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados apresentados no artigo, podemos concluir que a implementação da gestão democrática nas escolas públicas no Brasil ainda enfrenta desafios significativos. Apesar do PNE de 2014-2024 ter trazido avanços significativos, estabelecendo a meta 19, que busca a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, sua efetivação não ocorreu nos prazos e percentuais planejados.

Assim, ao analisar os indicadores do último monitoramento do PNE, observamos que ainda há muitos desafios a serem enfrentados. O indicador 19A revela que apenas 6% das escolas públicas selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Isso indica que a maioria das escolas ainda utiliza outras formas de acesso, como indicação política, o que vai contra os princípios da gestão democrática.

Por outro lado, o indicador 19B mostra um aumento gradual na presença de colegiados intraescolares, como conselhos escolares e grêmios estudantis. Isso demonstra um progresso na promoção da participação da comunidade escolar na tomada de decisões.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

No que diz respeito aos conselhos e fóruns extraescolares, os indicadores 19C, 19D, 19E e 19F mostram que a maioria das unidades federativas e municípios possuem essas instâncias de participação e controle social. No entanto, ainda há variações regionais e a necessidade contínua de fortalecer a infraestrutura e a capacitação oferecidas aos membros desses conselhos.

Embora tenham ocorrido avanços na promoção da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, ainda há muito a ser feito para garantir a participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões e aprimorar a infraestrutura e a capacitação dos conselhos e fóruns de educação. A sociedade civil e os atores políticos devem se engajar ativamente nesse processo para garantir que as metas e diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação sejam cumpridas e que a educação no país avance em direção a uma gestão mais democrática e participativa.

Com base nos dados apresentados, pode-se concluir que os estados com os maiores percentuais de diretores selecionados de acordo com critérios técnicos de mérito e eleição são Santa Catarina, Bahia, Ceará e Paraná. Por outro lado, os estados com percentuais abaixo de 1% na seleção de diretores de acordo com o critério estabelecido na meta 19 do Plano Nacional de Educação são Roraima, Amazonas, Amapá, Piauí, Paraíba, Rondônia, Tocantins e Sergipe.

A análise crítica dos planos estaduais revela que, em alguns casos, há falta de menção explícita à seleção de diretores com a participação da comunidade escolar, enquanto em outros estados existem estratégias que contemplam a participação da comunidade, mas o percentual de escolas que efetivamente implementam essa prática é baixo. Essa discrepância entre o que está formalmente estabelecido nos planos e a realidade vivenciada nas escolas evidencia a complexidade e os desafios da gestão democrática na educação.

É importante ressaltar que a gestão democrática não pode ser reduzida a um mero *slogan* ou conjunto de procedimentos formais, como bem salienta Lima (2014). Ela envolve a participação efetiva da comunidade escolar, a construção coletiva de projetos pedagógicos, a tomada de decisões compartilhadas e a garantia de autonomia das escolas. No entanto, a implementação da gestão democrática enfrenta resistências e obstáculos, como interferências políticas, práticas autoritárias arraigadas, falta de reconhecimento e falta de tempo para mudanças culturais e educacionais

significativas. O descumprimento das metas e estratégias do PNE é um reflexo das opções políticas alinhadas a propostas sem maiores vínculos com a efetivação da democracia, vitoriosas nos pleitos eleitorais de 2016, 2018 e 2020 nos municípios e estados, a exemplo do que ocorreu em âmbito federal.

Para promover uma gestão democrática efetiva, é necessário ir além dos discursos, garantindo que os princípios democráticos sejam realmente vivenciados nas práticas escolares. Isso requer o fortalecimento das bases teóricas, a superação de resistências e a criação de condições adequadas para a participação da comunidade escolar e o exercício da autonomia nas decisões educacionais. Isso somente é possível em um ambiente político democrático.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Lei nº. 1.503, de 09 de Julho de 2010.** Dispõe sobre a regulamentação da gestão democrática escolar nas Unidades Escolares do Sistema Estadual de Ensino. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=1503,20de2009/07/10

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24(2), p. 97-115, 1992.

BATISTA, Neusa Chaves. Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática? **RBPAE**, v.26(3): p. 515-534, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19796/11534>

BITTENCOURT, Bethânia. AMARAL, Daniela Patti do. **Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores:** análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ). *Revista Cocar*. V.15 N.31, 2021. p.1-18.

BRASIL. 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://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/lancado-relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-do-pne>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4

COUTINHO, Henrique Guimarães; ABRANCHES Ana de Fátima P. de Sousa. Dinâmica dos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –Fundeb em municípios do Nordeste. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-15, 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar** – Formação pedagógica. 3ª edição, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=585-gestao-da-educacao-escolar&Itemid=30192

DOURADO, L. F. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8 (15), p.231-248, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/439/611>

DRABACH, N.; ADRIÃO, T. A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 11 (8), setembro de 2017.

JUNG, Hildegard Susana; CAUDURO, Tharles Gabriele; SUDBRACK Edite Maria. O Plano Nacional de Educação como articulador da democratização do acesso à universidade e empoderamento da classe trabalhadora. **Revista Internacional de Educação Superior**, Vol. 2 (2), 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5655520>

LIMA, Simone Estigarribia de. O papel do fórum estadual de educação no planejamento educacional sul-mato-grossense. Universidade Federal da Grande Dourados. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/386>

LIMA, Licínio C. A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós democracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35 (129), p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr., 2018.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12 (16), agosto de 2018.



Interterritórios | Revista de Educação
Universidade Federal de Pernambuco,
Caruaru, BRASIL | V.9 N.18 e259551 [2023]
**Dossiê (Re)visitando o Plano Nacional da
Educação (2014-2024) e a gestão democrática
das escolas**
<https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259551>

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, no 75, agosto/2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dxChfBYZjdfgPRc3v3wYZXS/?format=pdf&lang=pt>

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação. Disponível em: http://www.escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf

PARO, Vitor Paro. Escolha e formação do Diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v.6 (14), p. 36-50, set/dez., 2011.

SABIA, Claudia Pereira de Pádua. ALANIZ, Érika Porceli. Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024): limites, avanços e perspectivas. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v.1 (1), p.35-63, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/5657>

SEDUC-AM Secretaria de Educação do Estado. **Regimento Geral das Escolas Estaduais do Amazonas**. Disponível em: <https://www.sabermas.am.gov.br/odas/regimento-geral-das-escolas-estaduais-do-amazonas-2020-66216>

(SEDUC RO) Secretaria de Educação do Estado - **Processo seletivo Gestor Administrativo / Diretor de Escola**. Disponível em: <https://processoseletivo.sistemas.ro.gov.br/Home/Detalhe/3>

SILVA, Norma Cordeiro da; BARBALHO, Alexandre Almeida. O processo de escolha de Gestores Escolares no Estado do Amapá. **Inovação & Tecnologia Social**, v.1 (2), 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/edune/Downloads/gerente.+Artigo+09+Norma+Cordeiro+da+Silva.pdf>

PARAÍBA (PB). **Lei nº 7.983, de 10 de Abril de 2006**. Dispõe sobre o processo para provimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das Escolas da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências. Disponível em: http://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial110406.pdf

SERGIPE (SE). **Edital nº 010/2019**. Abertura de processo seletivo para integrante do quadro permanente do magistério público estadual de Sergipe para atuar no cargo em comissão de diretor de educação e diretor regional de educação. Disponível em: https://www.seduc.se.gov.br/ARQUIVOS/EDITAL_PS_DIRETORES_DE_EDUCACAO.PDF

TOCANTINS (TO). **Decreto nº 6.644, de 4 de julho de 2023**. Dispõe sobre os critérios técnicos para subsidiar a escolha do Governador do Estado quanto aos atos de seleção para a função pública de Diretor de Unidade Escolar da Rede Estadual de

Ensino, e adota outras providências. Disponível em:
<https://doe.to.gov.br/diario/4934/download>

Submissão em 15 de setembro de 2023.
Aceite em 29 de setembro 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/>