

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DE SITUAÇÕES E TENDÊNCIAS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Neusa Chaves Batista

Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS

neuchaves@gmail.com

**Resumo:** Neste trabalho apresento projeto de pesquisa vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto está em fase de desenvolvimento tendo como foco a análise de situações e tendências de indicadores de gestão democrática dos sistemas municipais de ensino incorporados à política educacional “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Uma das principais ações desta política constituiu-se na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Brasil com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 3,8. O projeto que apresento analisa e interpreta indicadores de gestão democrática no PAR de municípios do Rio Grande do Sul.

**Palavras chave:** política educacional; plano de metas; gestão democrática

## 1. INTRODUÇÃO

No mês de março de 2007, no intuito de colocar em prática a sua principal ação para a área da educação, o governo Lula divulga as linhas gerais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de um conjunto de estratégias e atos normativos para a implementação de ações articuladas entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. A proposta do MEC é que os programas de transferência voluntária<sup>1</sup> passem a ser acessados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação do PDE: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>2</sup>. Até o final de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao Plano de Metas. O PDE é considerado pelos seus gestores como o plano executivo do MEC.

---

1 Existe um conjunto de programas do MEC (por exemplo, alimentação, PDDE/Programa Dinheiro Direto na Escola, transporte escolar) que podem ser chamados de universais por atingirem todas as escolas ou redes do Brasil e que são previstos em lei ou medida provisória. Todos os outros programas que não são obrigatórios por força da norma legal, podem ter seu acesso condicionado à elaboração do PAR; ou seja, pelo que é divulgado pelo MEC, a assistência técnica e financeira envolvendo os programas de transferência voluntária do MEC só acontecerá para os estados e municípios pela via do Plano de Ações Articuladas (PAR).

2 O movimento Todos pela Educação começa a ser articulado em 2005, por iniciativa de lideranças empresariais, educadores, economistas, comunicadores e gestores públicos, os quais se reuniram em São Paulo para discutir caminhos alternativos para a construção de um grande projeto nacional de melhoria da qualidade da educação brasileira. O lançamento nacional aconteceu no dia 6 de setembro de 2006 no Museu Ipiranga em São Paulo. Constitui-se de uma “aliança da sociedade civil envolvendo gestores públicos, organizações sociais, educadores e iniciativa privada”. O movimento foi lançado com o objetivo de garantir o direito de todas as crianças e jovens brasileiros a uma educação básica de qualidade, objetivo este a ser alcançado até 2022, bicentenário da Independência (Movimento Todos pela Educação). Disponível em [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br). Acesso, janeiro de 2009.

O Plano de Metas, que supõe a adesão voluntária dos estados e municípios, e cujas linhas gerais estão dadas pelo Decreto 6.094/2007, está pautado em 28 diretrizes visando a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil. Para realizar o monitoramento da evolução da qualidade do ensino criou-se um indicador objetivo chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este indicador permite o monitoramento da evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (até 2022)<sup>3</sup>. Segundo o art. 3º do Decreto 6.094/07, o IDEB deve ser obtido a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Dentre os 5.563 municípios brasileiros, aqueles com o IDEB mais baixo (menos de 3,8) receberam assistência técnica do MEC para elaboração do PAR: no que diz respeito ao acesso a programas do MEC, a política prevê que tenham prioridade os municípios de mais baixo IDEB.

Os municípios brasileiros, considerados prioritários (1240), receberam, até o final de julho de 2008, a assistência técnica do MEC para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em dois momentos inter-relacionados: no primeiro, elabora-se o diagnóstico da situação educacional da rede municipal de ensino e, no caso do estado, da rede estadual de ensino; e num segundo momento, com base no diagnóstico, planejam-se as ações (que são em colaboração entre estados, municípios e União) para quatro anos<sup>4</sup>. A orientação do Ministério da Educação (MEC) foi de que o PAR, nos municípios prioritários, fosse elaborado por uma equipe local com representação de segmentos do governo, da comunidade escolar e local, com o apoio técnico de consultores do MEC<sup>5</sup>. As dimensões educacionais integrantes do PAR são: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Pode-se dizer que no início da implementação do Plano de Metas, dadas as prioridades traçadas pelo MEC – tanto em termos de assistência para elaboração do PAR quanto de atendimentos das ações planejadas – a política atingiu com maior intensidade os municípios considerados prioritários. Atualmente, praticamente todos os municípios brasileiros elaboraram ou estão elaborando o seu Plano de Ações Articuladas com vistas a acessar também os programas não universalizados e oferecidos voluntariamente pelo MEC; com isso, percebe-se o raio de ação desta política.

---

3 A média nacional do IDEB em 2005 foi de 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa média subiu para 4,2. A meta é a de atingir até 2022 a média 6,0. A fixação da média 6,0 a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A nota seis foi a média obtida pelos países desenvolvidos que ficam entre os 20 mais bem colocados no mundo.

4 Os instrumentos que compõe o PAR (“instrumento de campo” para a realização do diagnóstico bem como o “guia prático de ações” para o planejamento) são elaborados pelo MEC e acessados on line pelos municípios e estados via o sistema operacional chamado SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação).

5 É importante ressaltar que atuei em 12 municípios do Rio Grande do Sul como consultora do MEC/UFRGS para a elaboração do PAR.

O estudo que proponho está inserido no Projeto de Pesquisa **“Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul”**. Trata-se de projeto desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação do PPGEDU/UFRGS e coordenado pela professora Nalú Farenzena<sup>6</sup>. O objetivo desse projeto é analisar e avaliar fundamentos e operacionalização da política pública de educação chamada “Plano de Metas”, com ênfase para o Rio Grande do Sul.

No Rio Grande do Sul a adesão dos municípios à política nacional foi delimitada, dentre outros fatores, pela indicação, pelo MEC, de 142 municípios que apresentavam IDEB abaixo de 3,8. Os municípios selecionados foram divididos em duas categorias: os prioritários e os preferenciais. Os prioritários, em número de 24 e com IDEB abaixo de 3, estavam elencados na Resolução do FNDE nº 29/07 e deveriam ser atendidos com a máxima urgência, ou seja, ainda em 2007; já os preferenciais, em número de 118, deveriam ser atendidos até julho de 2008. Cabe observar que o governo do estado do Rio Grande do Sul também aderiu ao Plano de Metas, tendo sido elaborado o PAR com assistência técnica do MEC.

A coordenação da política no RS foi (é) realizada pela UFRGS/Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, por meio da gestão financeira e administrativa do trabalho que envolvia os municípios prioritários e preferenciais que assinaram o termo de compromisso. No início, o trabalho incluiu desde a constituição de uma equipe técnica para atuar na consultoria junto aos municípios na elaboração do PAR até uma coordenação centralizada junto ao Núcleo fazendo as articulações (contatos e agendamentos) com os municípios e com o MEC e o FNDE. Atualmente, a mesma coordenação e equipe que atuaram na consultoria junto aos municípios, estão atuando no monitoramento das ações do PAR dos 142 municípios do RS com previsão de término para dezembro de 2009.

Baseado no Plano de Metas e na implementação do PAR nos 142 municípios do RS, o Projeto de Pesquisa em desenvolvimento pela equipe de pesquisadores da UFRGS ligados ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, incorpora duas dimensões: a) a análise da política nacional Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; b) a análise dos planos (PAR) dos municípios e de seu processo de elaboração. Para dar conta destas dimensões foram elencados os seguintes objetivos de pesquisa:

- 1) Discutir as orientações da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios na área de Educação Básica nos últimos anos, confrontando a proposta do compromisso com padrões anteriores.

- 2) Analisar o processo de construção do diagnóstico e do plano de ações articuladas na rede estadual e em 142 municípios gaúchos, mapeando requisitos, atores e condições do processo.

- 3) Avaliar resultados da implementação do PAR nos 24 municípios gaúchos prioritários, através de um processo de monitoramento das ações e/ou omissões das administrações públicas municipais e do MEC.

---

<sup>6</sup> Ver FARENZENA, 2008. Saliento que atuo como pesquisadora junto a este projeto.

4) Analisar diagnósticos e planos de ações articuladas de municípios prioritários e preferenciais do Rio Grande do Sul, verificando situações e tendências educacionais nas dimensões, áreas e indicadores do PAR.

Com base no exposto, selecionei para realizar estudo mais aprofundado o objetivo de número 4. Pretendo com esta pesquisa analisar o PAR dos 24 municípios prioritários dando ênfase à dimensão da Gestão Educacional, focando especialmente as situações e tendências dos indicadores da área da “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”. Os indicadores relacionados a esta área são os seguintes: a) existência de conselho escolar; b) existência, composição e atuação do conselho municipal de educação; c) composição e atuação do conselho de alimentação escolar; d) existência de projeto pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos...; e) existência, acompanhamento e avaliação do plano municipal de educação; f) plano de carreira para o magistério; g) estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; h) plano de carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.

## 2 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A gestão democrática da educação está inserida no contexto da luta pela redemocratização da sociedade brasileira. Na década de 1980, a sociedade civil dá início ao movimento que culminaria com a derrocada do regime militar e com a gestão autoritária do Estado brasileiro. Neste escopo, se constituiu o ordenamento legal que legitimou a gestão democrática como princípio de organização e gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares.

Contudo, pesquisas têm revelado (SOUZA; FARIA, 2004; BORDIGNON; GRACINDO, 2004; OLIVEIRA, 2003) que o reconhecimento da gestão democrática na legislação educacional brasileira não tem sido suficiente para que a mesma se efetive como prática social. As diversas alternativas de democratização que vem sendo praticadas país afora, por vezes esbarram na própria institucionalização da ideia, a ponto da forma tomar o lugar do conteúdo. Ou seja, a busca pela ampliação do diálogo e da participação dos atores na gestão dos sistemas de ensino e das escolas se transforma na simples organização formal de espaços de representação, os quais, por mais importantes que sejam, não são suficientes para levar a cabo o necessário avanço na gestão democrática da educação.

É preciso ainda reconhecer que a própria legislação não aponta claramente quais são os instrumentos da gestão democrática, tanto nos sistemas de ensino quanto nas escolas; neste segundo caso, a omissão diz respeito, mais especificamente, aos critérios para o cargo de diretor/a de escola. Na lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB/96), o princípio constitucional da gestão democrática está expresso no art.14 com a seguinte redação: “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Como a organização nacional da educação brasileira não possui um sistema nacional de ensino e sim sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) com relativa autonomia, a regulamentação das normas, por exemplo, de gestão democrática, fica a critério dos mesmos. A lei nº 10.172/01, que aprova Plano Nacional de Educação (PNE/2001), nos objetivos da meta nº 21, estimula a criação de conselhos municipais de educação e prevê apoio técnico aos municípios que optarem por instituir sistemas municipais de ensino. Aponta ainda, que cada sistema de ensino deve definir as normas da gestão democrática do ensino público com a participação da comunidade escolar e local. No entanto, a LDB/96 não explicita que são os conselhos municipais de educação os órgãos normativos dos sistemas municipais de ensino. Já para as escolas, a LDB reconhece os conselhos escolares como instrumentos de participação da comunidade escolar, contudo, não há menção sobre a eleição de diretores de escola pela comunidade escolar.

A indefinição de uma diretriz nacional para a gestão democrática do ensino público reconhecendo seus espaços e instrumentos combinada com as lógicas da cultura política brasileira de cunho patrimonialista, clientelista e de cidadania tutelada bem como do “novo gerencialismo público” que tem como objetivo uma gestão eficiente dos meios, com mecanismos de controle e avaliação dos resultados tendo em vista atender imperativos econômicos e técnicos, têm impactado sobre as práticas de participação na gestão dos sistemas de ensino e da escola. A base da gestão democrática da educação está centrada no compartilhamento das decisões, exigindo intensa participação da sociedade civil na gestão do sistema de ensino e da escola (BATISTA, 2009).

Um primeiro passo para que se efetive o compartilhamento de decisões é a criação no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas, de espaços e instrumentos de participação, que, dentre outros, contemple: conselhos de educação no sistema de ensino e nas escolas, provimento do cargo de diretor para as escolas por meio de eleição direta, construção coletiva do projeto político-pedagógico da escola e autonomia financeira da escola.

A experiência de elaboração do PAR (nos municípios prioritários e preferenciais) aponta que a maior parte dos sistemas e redes de ensino público municipais do RS - dentre outros indicadores de gestão democrática destacados no “instrumento de campo” elaborado pelo MEC para a realização do diagnóstico da situação educacional do município – ignora os processos e práticas de gestão democrática da educação.

**Tabela 01**  
**Indicadores da Dimensão Gestão Educacional segundo a Avaliação feita na Fase de Diagnóstico do PAR pelos 24 Municípios de menor IDEB do Rio Grande do Sul**

<b>Indicadores</b>		<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	<b>Plano Municipal de Educação</b>	01	02	03	18
		12,50%		87,50%	
	<b>Conselho Municipal de Educação</b>	09	08	04	03
		70,83%		29,17%	
	<b>Projeto Pedagógico</b>	-	-	23	01
		-		100,00%	
	<b>Critérios para Escolha da Direção</b>	07	08	05	04
		62,50%		37,50%	
	<b>Conselhos Escolares</b>	01	04	03	16
		20,83%		79,17%	

Fonte: Diagnóstico da situação educacional do PAR dos 24 municípios prioritários do RS/2008.

Na tabela 1, elaborada a partir do diagnóstico da situação da gestão educacional no município, o conceito 4 significa uma situação positiva para o indicador, isto é, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas; o conceito 3 significa uma situação satisfatória, mais aspectos positivos do que negativos para o indicador, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador; o conceito 2 aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC; o conceito 1 aponta uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro.

Conforme apontam os dados da tabela 1, o indicador Plano Municipal de Educação tem um maior percentual nas situações 1 e 2 (87,50%). Isto sugere que grande parte dos municípios prioritários não realizou o planejamento educacional mesmo que a base para tal já estivesse dada pelo Plano Nacional de Educação elaborado para 2001-2011, cuja versão para a próxima década, elaborada a partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010), já se encontra em processo de aprovação pelo Congresso Nacional. Há aqui evidências de um descompasso entre o planejamento nacional com o local. Já o indicador Conselho Municipal de Educação apresenta maior percentual nas situações 3 e 4 (70,83%), contudo, há problemas em relação ao papel do conselho como órgão normativo do sistema de ensino. Na grande maioria dos municípios o conselho existe apenas formalmente, sem atribuições de deliberação, fiscalização, ou seja, sem participação efetiva na gestão do sistema de ensino.

O indicador projeto pedagógico apresenta um percentual de 100% nas situações 1 e 2, isto é, insuficiente ou crítico. Isto significa que todos os municípios prioritários (24) ou possuem um projeto pedagógico único elaborado pela secretaria de educação e imposto para as escolas independente de suas especificidades ou, sequer possuem um projeto pedagógico. O

indicador critério para escolha da direção da escola aponta maior percentual nas situações 3 e 4 (62,50%), entretanto, o maior motivo desta situação se dá em função de que é aceito o critério de indicação do cargo pelo prefeito/a como sendo legítimo e mais apropriado do que a eleição direta pela comunidade escolar ou outra forma para o provimento do cargo. Por último, o indicador conselho escolar apresenta maior percentual nas situações 1 e 2 (79,17%), isto é, em situação insuficiente ou crítica. Na verdade, a maior parte dos municípios nestas situações não possui conselho escolar e sim outras formas de colegiados, especialmente o círculo de pais e mestres (CPM), sem representação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Este primeiro levantamento da situação dos 5 indicadores elencados como instrumentos e espaços de gestão democrática da educação nos municípios, aponta, de modo geral, que a implementação das ações do PAR pode ter algum efeito sobre os mesmos, mudando a situação apresentada.

Neste aspecto, a atual política do MEC, o Plano de Metas, por meio da elaboração e implementação do PAR nos municípios, pode render resultados positivos para a efetivação e incremento de espaços e instrumentos de gestão democrática. O município, ao aderir ao “Compromisso Todos pela Educação” e elaborar o PAR, assume a responsabilidade de realizar ações articuladas com a União. Estas ações possuem subações dependentes entre si, uma não acontece sem a outra. Em agosto de 2009 (até abril de 2010), o MEC deu início ao monitoramento da implementação das ações previstas no PAR dos municípios; dentre estas ações, estão as da área de gestão democrática da educação. Este monitoramento institucional já estava previsto e sua realização foi informada aos municípios quando da elaboração do PAR. Quer dizer, há o interesse do município em implantar instrumentos e espaços de gestão democrática porque deles dependem a realização de outras ações, de cunho técnico e financeiro e de responsabilidade da União/MEC.

Diante desta argumentação, e para dar conta do estudo proposto, elaborei o seguinte problema de pesquisa:

**Como e em que medidas o Plano de Metas, por meio da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios prioritários do RS, pode constituir-se em ação pública que promove a construção de espaços e instrumentos de gestão democrática da educação na esfera municipal?**

Com vistas a colocar em prática a investigação do problema levantado, proponho estudar as situações e tendências dos 5 indicadores do PAR diretamente relacionados com a gestão do sistema e/ou rede municipal de ensino bem como da gestão da escola, quais sejam: conselho municipal de educação; plano municipal de educação; critérios para escolha da direção da escola; conselho escolar; projeto pedagógico. Para tal, foram elaborados os seguintes objetivos de pesquisa:

### 3 OBJETIVOS

#### GERAL

Analisar e interpretar se há efetivamente um incremento e fortalecimento de espaços e instrumentos para a gestão democrática dos sistemas (e/ou redes) de ensino e das escolas a partir da implementação do PAR nos municípios prioritários do Rio Grande do Sul.

#### ESPECÍFICOS

A) Identificar se e como as ações e subações correspondentes a cada indicador de gestão democrática estão sendo implementadas.

B) Verificar quais indicadores apresentam maiores problemas para a implementação, bem como o seu inverso; identificando os motivos pelos quais a ação foi ou não implementada considerando o desempenho do MEC e dos municípios.

C) Identificar e analisar nos instrumentos para a elaboração do PAR nos municípios, as concepções e práticas de gestão democrática da educação do MEC e dos municípios.

D) Utilizar o método de “estudo caso” para acompanhar o desempenho dos indicadores de gestão democrática em dois municípios prioritários do RS.

### 4. Fontes e compilação de dados

Para realizar a compilação e análise dos dados utilizo como fonte o banco de dados sobre os 142 municípios do RS, constituído em 2008 pelo grupo de pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação/UFRGS<sup>7</sup>. O banco de dados, à medida que as pesquisas pontuais vão sendo realizadas, é alimentado com os resultados e instrumentos de coleta de dados utilizados pelos pesquisadores.

Além disso, em 2008, o grupo de pesquisa elaborou um instrumento de monitoramento para ser aplicado nos 24 municípios prioritários. Este monitoramento foi realizado junto aos municípios entre outubro e dezembro de 2008. Durante o monitoramento os pesquisadores constituíram uma agenda de campo para anotações “*in loco*” e aplicaram questionários junto aos membros do Comitê de Acompanhamento do PAR<sup>8</sup>, constituído no ato de elaboração do Plano.

É importante salientar que o grupo de pesquisadores do Núcleo/UFRGS são os mesmos que atuaram na consultoria para a elaboração do PAR junto aos 142 municípios do RS. Neste sen-

---

7 Este banco de dados pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: [pesquisapar.pbwiki.com](http://pesquisapar.pbwiki.com), ou então, diretamente no Núcleo/UFRGS onde o material está organizado em pastas contendo o monitoramento dos municípios, questionários aplicados ao Comitês de acompanhamento e diário de campo dos pesquisadores.

8 Quando é elaborado o PAR constitui-se um Comitê de Acompanhamento que ficará responsável pelo controle social das ações previstas no Plano, para quatro anos. O Comitê é formado por representantes do executivo, dos professores, pais, alunos, conselhos de educação e sociedade civil organizada.

tido, também as observações “*in loco*” dos consultores, anotadas em diário de campo, realizadas durante a elaboração do PAR nos municípios, constituem-se em importantes fontes de pesquisa<sup>9</sup>.

Outra fonte importante de dados começou a ser constituída a partir do início do monitoramento institucional, com previsão de duas visitas de acompanhamento para cada município (142) entre agosto de 2009 e abril de 2010. O monitoramento das ações/subações, com instrumento constituído pelo MEC, é realizado pelo município (secretaria de educação e comitê local), e o seu acompanhamento pela equipe de pesquisadores do Núcleo que também atuou na consultoria junto a elaboração do PAR, além de outros pesquisadores do Núcleo que se integraram à equipe.

Atualmente (2010) foi constituído um outro banco de dados pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação com vistas a avaliar a implementação do PAR em quatro estados brasileiros: AL, PB, RS, SC. Este banco de dados foi constituído a partir do monitoramento do PAR dos municípios considerando as seguintes variáveis: “estados das subações” e “limites para a execução da subação”. Mesmo que a amostra de municípios selecionados para esta avaliação não contemplem a totalidade dos 24 municípios prioritários, estes dados também estão sendo considerados para a análise do problema proposto no presente projeto.

## **5. A gestão democrática da educação no contexto das políticas públicas**

Conforme foi possível perceber, a proposta desta pesquisa traz à cena a relação entre gestão democrática da educação e política pública. Quer dizer, proponho examinar como uma política educacional (Plano de Metas/MEC) insere o princípio constitucional de gestão democrática do ensino na ação pública. Por este motivo faz sentido refletir no âmbito teórico-contextual, como esta relação vem sendo posta pelos pesquisadores, especialmente, da área das ciências humanas e sociais.

Atualmente a preocupação central dos analistas de políticas públicas é com o papel do Estado na manutenção do bem-estar social, seja para negar ou fortalecer este papel. Esta preocupação é fruto das dificuldades (déficit de resultados) enfrentadas pelo Estado social, nos anos 1960 e 1970, criticado nos anos 1980 pelo seu corporativismo e burocratização, e confrontado, mais veementemente, nos 1990, com a proposta neoliberal de privatização das políticas públicas para o setor social.

Pode-se dizer que, numa perspectiva histórica, as análises de políticas públicas têm girado em torno dos seguintes temas: nos anos 1960, particularmente, sobre o tema da implementação das decisões; nos anos 1970, a análise comparativa dos modelos de Estado de bem-estar social<sup>10</sup>; nos anos 1980, sobre a problemática da constituição das agendas governamentais e das

---

9 Pretendo realizar entrevistas com os 12 consultores que atuaram na elaboração do PAR dos 24 municípios prioritários.

10 A maioria das análises (social-democratas) deste período contém um forte ingrediente político e preocupa-se em sublinhar a dimensão histórica de constituição do sistema de proteção social. Segundo Azevedo (2001), as obras “*Essays on the Welfare State*” de 1963; “*Commitment to Welfare*” de 1968; “*The gift relationship*” de 1974; com autoria de R. Titmuss, constituem-se em clássicos da abordagem do Estado de bem-estar social sob o ponto de vista social-democrata. Este autor foi pioneiro na sugestão de utilizarem-se tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social. O enfoque tipológico acentuou-se nos estudos produzidos a partir da década de 1970, principalmente como uma estratégia de defesa contra os argumentos que questionam as estruturas assumidas pelo Estado de bem-estar social, sobre os da abordagem neoliberal.

configurações (sistemas, redes, comunidades) de atores que influenciam nas políticas públicas; nos anos 1990 até a atualidade, premidas pela onda neoliberal, o tema central é a eficiência da gestão pública incorporado ao debate sobre a reforma administrativa e a proposta do gerencialismo (*managerialism*) que utiliza os métodos e técnicas da empresa privada para gerir o setor público (DEUBEL, 2002; SOUZA, 2005).

Este modelo de gestão pública emerge como contraponto à gestão do Estado social (Castel, 2000)<sup>11</sup> que, apesar de seu esforço, teve seus objetivos parcialmente frustrados, especialmente no tocante a continuidade de políticas sociais de escopo universal. A gestão tradicional é refutada em nome de uma legitimidade da ação pública voltada para os seus resultados. Trata-se de substituir a primazia dos meios pela primazia dos objetivos com a finalidade de alcançar uma maior eficácia e eficiência da ação pública.

Na esteira das polêmicas e críticas que giram em torno da proposta do gerencialismo (*managerialism*) surge a idéia de que a atividade de avaliação permite tanto aos governantes como também aos cidadãos dispor de maiores informações acerca das conseqüências de suas decisões e ações. A partir deste contexto salientam-se o interesse dos pesquisadores/as pela avaliação das políticas públicas visando averiguar o impacto e/ou efeitos da política sobre a sociedade. Torna-se consensual a perspectiva de que a análise das políticas públicas, na atualidade, é a porta de entrada para a compreensão do Estado e de suas relações com a sociedade.

Neste escopo, se considera que o processo de elaboração de uma política pública não pode ser vista apenas pelo seu aparato político, administrativo e burocrático, pois, incorpora elementos formais e informais e nesta medida, incorpora também o contexto dos valores sociais. Traduzidos em programas e ações, estes elementos produzirão as mudanças desejadas (pelo governo e pela sociedade) na realidade concreta dos cidadãos.

No contexto das políticas públicas, as políticas educacionais, assim como todas as políticas sociais, vinculam-se aos direitos humanos e de cidadania. Mas esta é uma relação mais complexa do que parece, ela precisa ser argumentada a partir do tensionamento entre a influência da atual agenda mundial para a educação e o contexto local/nacional.

Com a mundialização dos mercados e a reestruturação produtiva, a escola enfrenta um processo de transição entre aquilo que se pode chamar de espaço de cidadania baseado no território nacional e mundial. Nesta perspectiva as políticas nacionais (educativas) são compreendidas como produto de um nexos de influências e interdependências que resultam numa interconexão, multiplicidade e hibridização, isto é, na combinação de lógicas globais com lógicas locais (BALL, 2001).

---

11 A incorporação de políticas de proteção social às atribuições do Estado é uma construção histórica que diz respeito ao papel social do próprio Estado enquanto contrato social moderno. Reconhece-se que este papel não foi uma construção “natural”. Ao longo do desenvolvimento do Estado contemporâneo, este incorporou às formas do Estado de direito os conteúdos do Estado social, sendo este último fruto das lutas emergidas no seio da sociedade pelo acesso aos bens produzidos pela humanidade. Por este motivo, não utilizo o termo Estado-providência, com conotação mais assistencialista, mas Estado social, geneticamente relacionado à luta por direitos. Deste modo, o papel do Estado social é essencialmente político, ele deriva das múltiplas relações que se criaram entre Estado e complexo social e dos seus efeitos históricos sobre a racionalidade interna do sistema político (CASTEL, 2000).

Com este fenômeno tem se globalizado a lógica do novo gerencialismo (*managerialism*) na gestão pública, tornando importante na educação escolar o que pode ser demonstrado e mensurado em termos de desempenho. De um lado, estudantes com bom desempenho são muito valorizados no mercado escolar. Por outro, estudantes com dificuldades de aprendizagem ou comportamento considerado inadequado para a escola, que dificilmente contribuiriam de maneira fácil para o desempenho da mesma, têm baixo valor no mercado educacional. Quanto aos professores/as ocorre um efeito paralelo, uma vez que o trabalho do professor/a passa a ser reorientado pelo mercado com vistas ao “bom” desempenho da escola. Espera-se que os mesmos organizem e dirijam seu trabalho em função dos indicadores e resultados, assegurando a eficácia e eficiência da instituição em termos competitivos (BALL, 2004; 2006).

Especificamente em relação à gestão escolar, Ball (2001) afirma que ocorre uma atualização do taylorismo (velho gerencialismo) para o neo-taylorismo (novo gerencialismo) que, voltado para a intensificação dos sistemas de controle direto, oferece um modelo de organização centrado nas pessoas. Vê o sistema de controle burocrático como difícil de ser gerenciado, pouco produtivo para a eficiência e repressivo do “espírito empreendedor” de todos os empregados. Postula-se que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle, pela motivação das pessoas a produzir qualidade e pelo esforço em busca da excelência delas mesmas. Com essa abordagem gerentes tornam-se líderes mais do que controladores, provendo as visões e inspirações que geram um compromisso coletivo da corporação em ser “a melhor”.

No campo da educação, o segmento dos secretários de educação e dos diretores/as de escola tem sido as principais “carreiras” a incorporar as práticas do novo gerencialismo, sendo este fator crucial para a transformação dos regimes organizacionais tanto dos sistemas de ensino quanto das escolas, isto é, para o dismantelamento dos regimes organizacionais profissionais-burocráticos e sua substituição por regimes empresariais mercadológicos (BALL, 2001).

Assim, as políticas educacionais no Brasil, e mais especificamente as políticas que supõem a promoção da gestão democrática da educação, precisam ser consideradas tendo em vista o contexto mundial, mas também o contexto local. O local e o global (SANTOS, 2005), enquanto totalidade, são articulados, um não existe sem o outro, isto porque as relações sociais são articuladas. O Brasil, mesmo que articulado com as reconfigurações globais, possui especificidades no que tange a construção da cidadania nacional.

A gestão das políticas educacionais no Brasil, desde a década de 1990, tem incorporado a lógica do novo gerencialismo público nas práticas de gestão dos sistemas de ensino e das escolas nas três esferas administrativas da federação. A gestão democrática da educação, nesta perspectiva, passa a ser interpretada como uma necessidade de imprimir maior racionalidade aos processos de gestão educacional, baseada em modelos de gestão do ensino público calçados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades. Tais modelos estão alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos e que

poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e na gestão do trabalho na escola (FREITAS, 2003).

Sob o paradigma do novo gerencialismo, a concepção de qualidade aparece com sentido mercantil, de conseqüências dualizadoras, antidemocráticas e com uma postura contrária à escola das maiorias. Neste sentido, efetiva-se um “duplo processo de transposição”: desloca-se o foco da democratização para a qualidade e transferem-se os conteúdos do campo das políticas educacionais para o campo produtivo empresarial e para a análise dos processos pedagógicos (GRACINDO, 1997).

Assim, apesar de o modelo gerencialista estar sendo anunciado por muitos administradores públicos como sendo a instauração da gestão democrática do ensino, a primeira noção deve, necessariamente, ser diferenciada da segunda, esta inserida na Constituição de 1988 expressando o vínculo entre educação e democracia. Freitas (2003, p. 190) expõe sua perspectiva sobre o assunto:

(...) a instauração da gestão democrática da educação escolar básica, na prática, tem se traduzido em repasse de compromissos e responsabilidades para a ponta do sistema educacional (a unidade escolar) sem que condições mínimas lhe sejam asseguradas. Em especial, a introdução de “novas tecnologias” (em sentido amplo) de gestão empresarial nos sistemas e escolas, particularmente viabilizada com a mediação de programas e projetos do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). Simula-se conceder poder (descentralizar) quando, na realidade, o que se faz é desconcentrar competências operacionais e execução de tarefas, sempre de forma regulada desde a concepção, passando pela implementação, pelo monitoramento e avaliação, até aos ajustes do modelo de gestão introduzido.

A política pública de democratização da gestão da educação no Brasil do pós-1988, dissolve o impasse da solução traduzida nos dispositivos constitucionais legais sobre o vínculo educação-democracia. Ela concretiza uma concepção particular de gestão democrática como se esta coincidissem com o que defendiam, como desejável para a educação brasileira, setores da sociedade organizada representantes de segmentos da população que não têm acesso direto aos embates no âmbito do Estado (FREITAS, 2003)<sup>12</sup>.

A gestão democrática defendida pela sociedade civil organizada, emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar. Ela passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e de trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e ao mesmo tempo dialogar em busca de explicitação da política, da possibilidade da própria escola refletir sobre si mesma e adequar-se à realidade local como exercício de autodeterminação.

---

12 A década de 1980 foi de muitos ganhos para a construção de uma consciência social. Pela primeira vez, a sociedade se organiza para reivindicar direitos de cidadania. Este movimento se dá principalmente no período que antecede a elaboração da nova Carta Constitucional (1988). A reivindicação por acesso, permanência, qualidade e gestão democrática da educação pública foram a principal bandeira do movimento educacional chamado de Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) que reunia e reúne até hoje diversos segmentos da sociedade civil organizada.

Malgrado os reducionismos nas interpretações e distorções da gestão democrática, foi este princípio constitucional que gerou a possibilidade da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na gestão da escola e do sistema de ensino. Possibilitou que cada unidade escolar elaborasse seu projeto político-pedagógico, definisse seu calendário, elege-se diretamente seu diretor/a, constituísse conselhos escolares. Estas e outras possibilidades nascidas na década de 1980 e aprofundadas nas décadas posteriores podem ser consideradas como uma conquista da sociedade civil organizada. É neste sentido que a gestão democrática constitui-se, na atualidade, como uma forma de organização da escola e do sistema de ensino concorrente com o modelo do “novo gerencialismo público”.

Contudo, é preciso ter presente que a gestão democrática do ensino público como política pública incorpora-se aos direitos de cidadania e, como tal, engendra os limites da sociedade brasileira, fortemente marcada pela cultura política patrimonialista e clientelista com efeitos sobre a formação de valores democráticos e daí, com a participação dos cidadãos na gestão do Estado; muito possivelmente, em decorrência deste fator, o novo gerencialismo tem encontrado no Brasil terreno fértil para se desenvolver.

Por esta e outras mediações citadas ao longo desta reflexão, a gestão democrática não é uma realidade que atinge todas as escolas públicas e sistemas de ensino do país, é um modelo de gestão que varia de acordo com as interpretações políticas e normas vigentes em cada município e em cada estado, quer dizer, na forma como estes interpretam a gestão democrática e a organizam e regulamentam no seu sistema de ensino.

A gestão democrática, enquanto política educacional circula no plano das políticas sociais. Estas, apesar de não perderem as marcas oriundas das influências exercidas em escala mundial, podem, segundo Ball (2001), ser localmente (re)significadas. No âmbito do Brasil, esta relação pode ainda ser considerada entre as políticas públicas nacionais e as políticas públicas locais (estados e municípios) ou, ainda, sob a consideração de que uma ação pública pode ser induzida tanto do nacional para o local quanto do local para o nacional, já que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) guardam relativa autonomia administrativa e atuam em regime de colaboração.

Todavia, esta relação só se configura se a descentralização administrativa de uma política não for considerada apenas como mais um instrumento de modernização gerencial da gestão pública com vistas a promover a eficácia e a eficiência dos serviços públicos sob o viés economicista-instrumental. Com esta lógica, o local é considerado uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas na esfera do poder central. Este modelo de descentralização, que se caracteriza muito mais como práticas desconcentradoras de gestão, difere da perspectiva democrático-participativa que toma a descentralização como um dos meios de alargamento do espaço público, quando busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas. Nesta lógica, os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. Mas, além do fortalecimento do poder local, a descentralização, nesta perspectiva, requer, concomitantemente, o

estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade, de modo que se abram os canais por onde fluam as demandas da população e, portanto, para que se efetive a participação da comunidade na gestão pública (AZEVEDO, 2002).

Na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), mesmo que os instrumentos elaborados pelo MEC para captar a realidade educacional dos municípios sejam padronizados para todo o Brasil e apresentem elementos inerentes ao modelo gerencialista de gestão pública, se observa, em geral, uma (re)significação da política no âmbito dos municípios. Esta possibilidade existe especialmente porque o PAR é elaborado com a participação da comunidade escolar e local.

A proposta deste trabalho é justamente entender se e em que medidas a política nacional (o Plano de Metas) pode, por meio da elaboração do PAR nos municípios, constituir-se em ação pública que propicia o incremento e fortalecimento de espaços e instrumentos para a gestão democrática dos sistemas (e/ou redes) de ensino e das escolas.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Janete M. L. de (2001). *Educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados.
- \_\_\_\_\_ (2002). Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set.
- BALL, Stephen (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, jul./dez. ([www.curriculosemfronteira.org](http://www.curriculosemfronteira.org)).
- \_\_\_\_\_. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.25, n.89, set./dez..
- \_\_\_\_\_. (2006). Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n.2, pp. 10-32, jul/dez..
- BATISTA, Neusa Chaves (2009). *A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino: uma política pública em ação*. Porto Alegre, PPGEDU/UFRGS (Tese de Doutorado).
- BORDIGNON, G; GRACINDO, R.V. (2004). Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez.
- CASTEL, Robert (2000). *A escolha do Estado social*. Porto Alegre, UFRGS/IFCH/PPGS. *Sociologias*, n.3, jan/jun.
- DEUBEL, André-Noël Roth (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C: Ediciones Aurora.

- FARENZENA, Nalú (coord.). (2008). *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, FACED/UFRGS (Projeto de Pesquisa).
- FREITAS, Dirce N. de (2003). Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester (org.). *Trabalho, educação e política pública*. Campo Grande, MS: UFMS. (Estudos em Educação).
- GRACINDO, Regina Vinhaes (1997). Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos-velhos problemas. *RBPAAE*, v. 13, n.1.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). As três versões do neo-intitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58.
- BRASIL (2008). Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – Instrumento de Campo*. Brasil, Brasília, DF.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (2003). A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. Salvador: *Gestão e Ação*, v. 6, n.2, jul./dez..
- SANTOS, B.S (2004). *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, D. B; FARIA, L. C. M.(2004). Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação.pol.públ.educ.*, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, out./dez.
- SOUZA, Celina (2005). *Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas*. Palestra proferida no Ciclo de Debates da Política Estadual de Habitação e Interesse Social. Promovida pela SEDUR. Versão atualizada de trabalho elaborado para a Fundação Luis Eduardo Magalhães em Dez/2002.