



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JANE TACARI

GESTÃO NA ESCOLA PÚBLICA:

O PROCESSO DE ESCOLHA DOS GESTORES ESCOLARES
MUNICIPAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA META 19 DO PLANO
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 NA REGIÃO
IMEDIATA DE APUCARANA

Londrina
2024



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



Londrina
2024

JANE TACARI

GESTÃO NA ESCOLA PÚBLICA:
O PROCESSO DE ESCOLHA DOS GESTORES ESCOLARES
MUNICIPAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA META 19 DO PLANO
NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 NA REGIÃO
IMEDIATA DE APUCARANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eliane Cleide da Silva Czernisz.

Londrina
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

T115g Tacari, Jane.
Gestão na escola pública : o processo de escolha dos gestores escolares municipais e a implementação da meta 19 do plano nacional de educação 2014-2024 na região imediata de Apucarana / Jane Tacari. - Londrina, 2024. 211 f. : il.

Orientador: Eliane Cleide da Silva Czernisz.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2024.
Inclui bibliografia.

1. Educação - Tese. 2. Gestão democrática - Tese. 3. PNE - Tese. 4. Meta 19 - Tese. I. Czernisz, Eliane Cleide da Silva . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

JANE TACARI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Cleide da
Silva Czernisz
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Simone Fátima Flach
Universidade Estadual de Ponta Grossa –
UEPG

Profa. Dra. Adriana Farias
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 17 de dezembro de 2024.

AGRADECIMENTOS

Toda honra e toda glória a Deus pai que até aqui não só me ajudou e orientou, mas também me deu a mão e por vezes me carregou no colo.

A minha querida Prof^a Dr^a Eliane Cleide da Silva Czernisz, minha orientadora e amiga de todas as horas, que me acompanhou não apenas nesta etapa, mas em outras que aconteceram ao longo deste trabalho. Obrigada pela paciência e orientação. Você professora é um ser de luz.

Ao Prof. Dr^a Gisele Masson por contribuir com esta pesquisa, com seu jeitinho ímpar trouxe encaminhamentos e acalento as dúvidas pessoais.

A TODOS os professores do curso de Pós-Graduação em Educação, que conheci e tive a oportunidade de aprender com respeito e muita dedicação.

Aos amigos de turma e tantos outros que conheci nesta jornada, vocês foram incríveis e digo: vocês moram em meu coração.

Aos meus amados filhos Luan e Marcela, por suportar minha ausência e meus devaneios nesta árdua missão. Amo vocês, tudo sempre é por vocês.

Sem esquecer a minha mãe Sidnei, meu exemplo, meu suporte e meu incentivo.

“Não há educação sem amor. Não há educação imposta como não há amor imposto. Quem não ama não entende o próximo e não o respeita”.

PAULO FREIRE

RESUMO

TACARI, Jane. **Gestão na Escola Pública**: o processo de escolha dos gestores escolares municipais e a implementação da meta 19 do plano nacional de educação 2014-2024 na região imediata de Apucarana. 2024. 220 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os princípios que orientam a gestão democrática, seus desafios na política educacional e os impactos dessa abordagem na gestão das escolas públicas municipais. Nasceu dos dilemas e indagações dentro do ambiente escolar através dos diálogos com profissionais e do anseio por políticas públicas mais democráticas. Aborda a evolução histórica e política relacionada à seleção de gestores escolares, explorando as diversas maneiras pelas quais se realiza o processo de escolha dos gestores, culminando no modelo mais recente implementado nas diretrizes da meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014), que sugere a combinação de critérios técnicos de mérito e desempenho com consulta à comunidade. Os estudos concentraram-se na análise dos modelos de gestão escolar no Brasil incluindo os modelos burocrático, democrático e gerencial fazendo uma breve introdução referente ao surgimento e às necessidades da gestão escolar democrática, e um recorte da realidade educacional frente à implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação nos municípios da Região Intermediária de Londrina Região Imediata de Apucarana. O objetivo geral desse estudo é analisar como vem sendo desenvolvido o cumprimento da meta 19 do PNE nos Planos Municipais de Educação na Região Intermediária de Londrina, Região Imediata de Apucarana. Os objetivos específicos propõem analisar o processo histórico da gestão democrática da escola pública brasileira, destacando os marcos legais e as mudanças de paradigmas educacionais que influenciaram a evolução da gestão democrática escolar. Além disso, busca-se definir a gestão democrática escolar com base nos referenciais teóricos e nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), bem como examinar os instrumentos usados no Estado do Paraná, especificamente nos municípios da Região Imediata de Apucarana, no que diz respeito à meta 19 do PNE, identificando os municípios dessa Região que possuem legislação específica para regulamentar o processo de gestão democrática nas redes públicas de ensino. A pesquisa bibliográfica e documental escolhida abrange documentos e obras impressas, assim como envolve pesquisas nos sítios municipais, portais municipais e governamentais buscando informações sobre os documentos estudados para compreensão de como se deu o processo de seleção dos gestores escolares após a implementação do PNE e por consequência dos Planos Municipais de Educação (PMEs). Para a base desta pesquisa tem-se o método dialético como a visão orientadora do processo de investigação e análise. Diante disso compreende-se que as modalidades de acesso à função de direção escolar consideram a situação política, econômica e social, mas não suas consequências para a política educacional. A construção de um espaço mais democrático, as novas exigências educacionais e sua concretização possibilitam pensar uma gestão democrática mais autônoma, participativa e inovadora.

Palavras-chave: Educação; Gestão democrática; PNE; Meta 19; Escolas Municipais; Região Imediata de Apucarana.

ABSTRACT

TACARI, Jane. **Management in Public Schools: the Process of selecting municipal school managers and the implementation of Goal 19 of the national education Plan 2014-2024 in the Immediate Region of Apucarana.** 2024. 220 f. Dissertation (Master's in Education) - Centre for Education, Communication and Arts, State University of Londrina, Londrina, 2024.

This research aims to analyze the principles underpinning democratic management and its challenges within educational policy, particularly its impact on the administration of municipal public schools. It originates from dilemmas and questions encountered within the school environment, emerging through dialogues with educational professionals and a collective aspiration for more democratic public policies. The study traces the historical and political evolution concerning the selection of school managers, examining various methods of appointing educational leaders, with a focus on the most recent model outlined in Goal 19 of the National Education Plan (PNE - 2014-2024, Law No. 13,005/2014). This model advocates for a combination of merit-based technical criteria and community consultation in the selection process. The research delves into different models of school management in Brazil, including bureaucratic, democratic, and managerial approaches, providing a contextual overview of the emergence and significance of democratic school management. It also examines the educational panorama following the implementation of Goal 19 of the PNE in municipalities within the Intermediate Region of Londrina and the Immediate Region of Apucarana. The overarching goal of this study is to analyze how the implementation of Goal 19 of the National Education Plan (PNE) has been progressing within the Municipal Education Plans in the Intermediate Region of Londrina and the Immediate Region of Apucarana. The specific objectives include examining the historical process of democratic management in Brazilian public schools, highlighting the legal milestones and paradigm shifts that have influenced its development. Additionally, the study aims to define democratic school management based on theoretical frameworks and the guidelines established by the PNE. Furthermore, it seeks to assess the instruments employed in the state of Paraná, particularly in the municipalities of the Immediate Region of Apucarana, in relation to Goal 19 of the PNE, identifying those municipalities that have specific legislation to regulate the process of democratic management in public education networks. The methodology employed comprises bibliographical and documentary research, encompassing documents, printed works, and data gathered from municipal websites and government portals. This approach seeks to provide a comprehensive understanding of the processes governing the selection of school managers post-implementation of the PNE and the corresponding Municipal Education Plans (PMEs). The study adopts a dialectical method as its guiding basis for research and analysis. This perspective acknowledges that methods of accessing school management are influenced by political, economic, and social factors, while also considering their implications for educational policy. The construction of a more democratic educational space, along with the evolving requirements and expectations of education, enables the development of more

autonomous, participatory, and innovative forms of democratic management.

Key-words: Education; Democratic management; PNE; Goal 19; Municipal Schools; Immediate Region of Apucarana.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Mapa da divisão das Regiões Intermediárias e Imediatas do Estado do Paraná..... 154
- Figura 2** – Mapa das Regiões Imediatas 155
- Figura 3** – Mapa das Regiões Intermediárias do Paraná. Região Imediata de Apucarana na Região Intermediária de Londrina 156

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Total de teses, dissertações e artigo sobre PNE de 2016 a 2024	31
Quadro 2 – Total de teses, dissertações e artigos sobre Meta 19 de 2016 a 2024..	31
Quadro 3 – Total de teses, dissertações e artigos sobre Gestão Democrática de 2016 a 2024	32
Quadro 4 – Total de teses, dissertações e artigos sobre Gestão Escolar Municipal de 2016 a 2024	32
Quadro 5 – Total das teses, dissertações e artigos sobre PNE autores selecionados de 2016 a 2024	33
Quadro 6 – Total das teses, dissertações e artigos sobre Meta 19 autores selecionados de 2016 a 2024.....	33
Quadro 7 – Total das teses, dissertações e artigos sobre Gestão Democrática autores selecionados de 2016 a 2024	34
Quadro 8 – Categorização das teses, dissertações e artigos sobre Gestão Escolar Municipal autores selecionados de 2016 a 2024	35
Quadro 9 – Relação artigos com descritor, autor e assunto abordado.....	45
Quadro 10 – Comparativo entre o PNE proposto pelo MEC e o PNE proposto pela sociedade brasileira	65
Quadro 11 – Comparativo entre a proposta da meta 19 do PNE (2014-2024) do executivo, da ANPED e da CNTE.....	67
Quadro 12 – Enquadramento legal dos Planos Estaduais de Educação relacionados ao PNE da Região Sul do Brasil (2014-2024)	81
Quadro 13 – Meta 19 do PNE no Plano Estadual de Educação do Paraná.....	84
Quadro 14 – Aspectos Gerais evidenciados na Meta 19 do GDE do PEE.....	84
Quadro 15 – Comparativo dos Enunciados da Gestão democrática do Projeto de Lei	

nº 8.035/10(PNE 2011-2020) e da Lei nº 13.005/14 (PNE 2014-2024)	109
Quadro 16 – A forma de escolha da função de diretor(a) escolar nos municípios do Brasil no ano de 2015.....	118
Quadro 17 – Principais características da Gestão Gerencial e Democrática.....	131
Quadro 18 – Municípios da Pesquisa e sua relação de habitantes, seu IDH e sua atividade econômica	166
Quadro 19 – Municípios pesquisados e sua distribuição educacional (IDEB, número de escolas, alunos e professores)	168
Quadro 20 – Municípios pesquisados pesquisa sobre a construção do PME, planos anteriores e monitoramento do plano.....	174
Quadro 21 – Municípios pesquisados quanto a criação de legislação específica para GDE, planos anteriores que contemplavam a GE e forma de escolha dos gestores anterior ao PME	177
Quadro 22 – Municípios pesquisados quanto a forma atual de escolha dos gestores escolares, vigência da gestão escolar e os critérios de seleção dos gestores	180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
UEL	Universidade Estadual de Londrina
ABE	Associação Brasileira de Educação
a.C.	Antes de Cristo
APP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
APPF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANDE	Associação Nacional de Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEE/PR	Conselho Estadual de Educação do Paraná
CF	Constituição Federal
CEDES	Centro de Estudos de Educação e Sociedade
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Centros Municipais de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONEDS	Congresso Nacional de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional

FASUBRA	Federação das Associações dos Servidores Universidades Brasileiras
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FEAPAE	Federação das APAES do Estado do Paraná
FEE/PR	Fórum Estadual de Educação do Paraná
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FUNDEB	Fundo Desenvolvimento Ensino Fundamental e Valorização Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GDE	Gestão Democrática Escolar
GD	Gestão Democrática
GE	Gestão Escolar
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPARDES	Instituto Paranaense de desenvolvimento Econômico e Social
IDH	Índice Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações Não Governamentais
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Salário
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação

PME	Plano Municipal de Educação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSECs	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PR	Paraná
PPEDU	Programa de Pós-graduação em Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSDB	Partido Socialista Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SNE	Sistema Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino
SEED/PR	Secretaria Estadual de Educação do Paraná
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SETI	Secretaria da Ciência, Tecnologia do Ensino Superior.
SNE	Secretaria Nacional de Educação
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SME	Sistema Municipal de Ensino
SINEPE/PR	Sindicato das Escolas Particulares do Paraná
STF	Superior Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	United Nations Children's Fund

UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UFPR	Universidade Federal do Paraná
USP	Universidade de São Paulo
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	Análise Acerca das Produções Acadêmicas Seleccionadas	30
1.2	Categorias de Análise: Plano Nacional de Educação.....	36
1.3	Categorias de Análise: PNE – Meta 19.....	38
1.4	Categorias de Análise: PNE – Gestão Democrática.....	39
1.5	Categorias de Análise: PNE – Gestão Escolar Municipal.....	43
1.6	Categorias de Análise: artigos selecionados conforme descritores: PNE, Meta 19 e gestão democrática e sua relação nos conceitos autorais.....	45
1.7	Reflexões Sobre as Produções Acadêmicas Seleccionadas.....	47
2	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, ASPECTOS CONCEITUAIS FUNDAMENTOS LEGAIS E HISTÓRICOS	49
2.1	O Plano Nacional de Educação e suas Incursões Históricas	49
2.2	Gestão Democrática Pressupostos Lógicos e Teóricos do PL Nº 8.035/2010 a Lei 13.005/2014 - II PNE	72
2.3	Gestão Democrática Escolar e Sua Efetivação por meios de Marcos Legais no Estado do Paraná	77
3	GESTÃO DEMOCRÁTICA: INFLUÊNCIAS ADMINISTRATIVAS EDUCACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR	95
3.1	O Conceito de Democracia e Gestão Democrática	95
3.2	Gestores Escolares: Cargo, Função e Formas de Escolha	114
3.3	Políticas Educacionais de Gestão – Gerencialismo.....	127
3.4	O Critério Mérito e os Padrões Técnico de Desempenho no Texto Final do II PNE 2014-2024 e a Meta 19	135
4	OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO INTERMEDIÁRIA DE LONDRINA/REGIÃO IMEDIATA DE APUCARANA, SEUS PLANOS MUNICIPAIS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DIANTE DO II PNE 2014-2024.....	143
4.1	Sistemas de Ensino Brasileiro	143

4.2	A Municipalização do Ensino, a Divisão dos Municípios do Paraná e a Área Abrangente da Pesquisa	148
4.3	A Competência Educacional dos Municípios no que Tange a Implantação do PNE e sua Posterior Construção da Gestão Democrática	157
4.4	Análise dos Dados da Pesquisa dos Municípios da Região Imediata de Apucarana Sobre a Implementação da Meta 19 do PNE Bem como seu monitoramento	169
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
	REFERÊNCIAS.....	191

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação de Mestrado em Educação, vinculada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina (PPEdu/UEL), está inserida na linha de pesquisa "Perspectivas Filosóficas, Históricas, Políticas e Culturais de Educação", com foco no Núcleo de Políticas Educacionais. A motivação para esta pesquisa em Educação originou-se em minha trajetória profissional de mais de 30 anos como professora na Prefeitura de Arapongas/PR, incluindo nove anos de atuação na Secretaria Municipal de Educação. Essa experiência proporcionou uma visão aprofundada sobre a gestão municipal, o acompanhamento e a formação oferecidos pelas equipes da Secretaria às unidades de ensino fundamental, abrangendo tanto as áreas administrativas quanto as formativas. Além disso, minha atuação como docente no ensino superior, nas disciplinas de gestão escolar e pedagogia empresarial, também contribuiu significativamente para o desenvolvimento desta pesquisa. Outro fator motivador para esta pesquisa foi minha participação na CONAE em 2013 quando fui eleita delegada representante do município de Arapongas, núcleo de Apucarana. Durante esse evento, participei ativamente das discussões para a formulação do PNE vigente entre 2014 e 2024. Minha recente participação na CONAE/2023, novamente como representante da educação municipal de Arapongas, permitiu-me contribuir para as definições do novo Plano Nacional de Educação, com previsão inicial para 2025-2035, cuja implementação foi recentemente prorrogada para dezembro de 2025 pela Lei 14.934/24. Embora minha formação não seja somente em Pedagogia, mas também em Administração Pública e Direito, este trabalho me possibilitou conhecer um pouco mais do universo educacional, suas potencialidades e seus desafios. Considero que o maior desafio reside em dotar as escolas de meios para promover a transformação política e social das crianças, dos jovens e adultos.

Prestes a me aposentar, não poderia deixar de contribuir com a educação por meio de uma pesquisa que respondesse não apenas à minha indagação, mas a de muitos atores educacionais interessados na gestão educacional vigente. Atrelado a este propósito, também tive a honra de cursar como aluna especial de Mestrado em Educação pela UEL (Universidade Estadual de Londrina) a disciplina "Tópicos Especiais de Educação/Gestão Educacional Perspectiva Política, Econômica e Histórica", onde pude me perguntar por meio de discussões conduzidas pelos

docentes: Qual escola temos? Qual escola queremos? O que podemos fazer? E com isso minha escolha pelo tema ganhou forma, vontade e motivação.

Tais discussões são necessárias à gestão democrática, considerando a necessidade e importância de estimular a participação popular em momentos de decisões coletivas. Acredita-se na relevância social desta pesquisa, contribuindo para uma sociedade mais crítica, participativa e de qualidade social.

Esta pesquisa analisa as mudanças propostas para a gestão pública e seus reflexos na política educacional, com foco na rede pública educacional municipal do estado do Paraná, em especial na Região Intermediária de Londrina/Região Imediata de Apucarana. O estudo busca compreender os princípios que regem a gestão democrática, seus desafios na política educacional e os impactos na administração das escolas públicas municipais. Observa-se que os modelos de gestão presentes nessa rede municipal aparentam combinar formas e modelos variados, resultando em um caráter híbrido, que mescla elementos da gestão democrática e da gestão gerencial.

Para entender as mudanças na rede educacional municipal, cabe inicialmente contextualizarmos os elementos estruturais que determinaram as reformas na administração pública escolar e nas políticas educacionais. Essas reformas, que se tornaram necessárias, refletem um processo de transformação iniciado no final da década de 1980, durante o período de democratização do país. Esse contexto histórico marcou o início dos desafios para a construção e efetivação da gestão democrática nas escolas.

No Brasil, o termo “Administração Escolar” é utilizado desde a criação do sistema educacional na década de 1930. Naquele período, sua definição refletia a conformidade com a gestão educacional vigente, sendo, sobretudo, uma exigência legal e burocrática. Esse modelo de gestão baseia-se nas raízes do autoritarismo e nos interesses dominantes, que exigiam a qualidade e negligenciam a formação. (Oliveira; Meli; Lima; Silva; Alves, 2023).

No final da década de 1970, os professores e a sociedade civil organizada iniciaram a busca de alternativas para a prática administrativa educacional, com objetivo de superar o autoritarismo burocrático em favor da gestão mais democrática.

Deve-se ter em mente que a escola pública, instituição estatal, pertencente ao público e deve estar ligada a uma gestão democrática, uma administração

democrática, participativa e transparente. Portanto, o desafio consiste em implementar um modelo de gestão que seja capaz de identificar, ouvir e discutir os principais problemas da escola, propondo soluções que atendam aos interesses da comunidade escolar. A prática da democracia vai além da criação de leis e mecanismos de gestão democrática; ela se concretiza na construção de relações que permitem a discussão, a escuta e a concretização dos desejos da maioria. Nesse contexto, as autoridades têm a responsabilidade de garantir a participação e promover a implementação de políticas públicas educativas que viabilizem o exercício da democracia nas escolas.

Este estudo é fundamentado em uma compreensão histórica, com o objetivo de analisar a gestão democrática como uma ação proveniente de uma política de Estado, que a partir do cenário de contradições entre capital e trabalho, buscamos compreender o contexto em que essa gestão se insere especialmente no que diz respeito à sua aplicação nos municípios, à luz da meta 19 da Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE /2014-2024 (Brasil, 2014). Tal legislação orienta o planejamento estratégico dos planos estaduais e municipais nas instâncias de gestão pública, e prevê acompanhamento e avaliação das metas empreendidas.

É importante destacar que a distribuição de responsabilidades com a população representa uma nova abordagem na política governamental, voltada para a gestão compartilhada administrativa e, por consequentemente, para a desconcentração do poder político. “A Constituição de 1988 consolida ainda esse processo definindo a participação das coletividades no processo de gerenciamento público com objetivo de tornar sólida a democracia”. (Madrigal, 2015, p. 3).

O PNE, firmado pela Lei n. 13.005, de 25 de julho de 2014, estabelece, em sua Meta 19, o prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e também para a consulta pública à comunidade escolar. Desde a publicação do documento, o papel dos entes federados tem se movido na construção de meios legais para garantir e assegurar a regulamentação efetiva dos mecanismos de participação da comunidade na gestão democrática das escolas.

Com a intenção de contribuir com essa temática, este estudo pretende discutir como o PNE em sua Meta 19, a partir da análise de direcionamentos legais relativos ao provimento de gestores escolares, vem projetando em suas peças legais a

gestão democrática, e como os avanços dessa Meta estão sendo implementados nos municípios da Região Intermediária de Londrina/Região Imediata de Apucarana. Para essa constatação, será analisado a implantação da gestão democrática das escolas municipais dos municípios pertencentes a essas regiões.

Cabe ressaltar que a gestão educacional democrática foi formalmente introduzida na legislação brasileira pela Constituição Federal de 1988. Desde então, embora tenha sido reconhecida como uma necessidade a gestão democrática continua presente nos dispositivos que regem a educação nacional, ainda que envolva em conflitos e disputas típicas dos sistemas educacionais.

Considerada uma conquista por sua inserção como princípio constitucional, a gestão democrática foi amplamente mobilizada pelos movimentos de redemocratização da sociedade da década de 1980. No entanto, ela também enfrentou entraves por sua limitação de aplicação ao setor público e por exigir legislação complementar para sua regulamentação. Esses obstáculos foram abordados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) e, no contexto deste estudo, também no atual Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), que se aproxima de seu término em 2024.

Sobre a LDB nº 9.394 de 1996, cabe mencionar que sua discussão se estendeu por oito anos no Congresso Nacional, envolvendo intensas negociações e debates entre os Estados, a classe política e os movimentos sociais, representados principalmente pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Os principais pontos de divergência nesse debate incluíam a organização de um sistema de ensino, o papel do Estado na educação, o espaço destinado à iniciativa privada, o controle social e a política de financiamento da educação.

O texto da LDB também sinalizava a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação, que deveria servir de base para construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, conforme destaque a seguir: “Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.” (Brasil, 1996).

A construção de um PNE também estava prevista na Constituição Federal, em seu Art. 214, sinalizando que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela EC n. 59/2009): I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Incluído pela EC n.59/2009) (Brasil, 1988, *grifo nosso*).

A construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 envolveu várias discussões entre educadores, o executivo e o Congresso Nacional, realizadas por meio de diversas audiências públicas, fóruns e conferências nos âmbitos estadual e municipal. Além disso, a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) desempenhou um papel fundamental nesse processo. Depois de muitas discussões e críticas sobre o processo de sua construção, “o PNE é aprovado pela Lei nº 13.005, em 2014, apresentado 3.338 emendas ao Projeto de lei original” (Micoanski, 2018, p. 65). No texto final, a gestão democrática também aparece entre suas temáticas, principalmente na meta 19, legitimando os instrumentos de participação e gestão democrática, a saber: a constituição de conselhos escolares, a formação de fóruns permanentes de educação no âmbito de Estados e municípios, a organização e o fortalecimento dos Conselhos de Educação como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional (Brasil, 2014).

De acordo com a legislação vigente, incluindo a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, a organização da escola deve ter como princípio fundamental a gestão democrática. Essa gestão deve permitir que as escolas desenvolvam e implementem seus projetos pedagógicos, criando condições para o acesso, a inclusão e o sucesso escolar dos alunos, com a participação ativa da comunidade nas decisões, visando atender aos interesses de todos os envolvidos no ambiente escolar cientes que a legislação educacional foi inicialmente concebida sob um modelo administrativo do estado e com o tempo passou a empreender a política pública gerencial na maioria das escolas, analisamos o processo de implementação do Plano Municipal de Educação - PME e sua respectiva gestão democrática escolar regulada pela Meta 19 do PNE, na Região Imediata de Apucarana com alcance de

13 municípios que compreendem esta localização, sendo eles: Apucarana, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Jandaia do Sul, Kaloré, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom e São Pedro do Ivaí.

A Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece em seu Artigo 5º que a "execução e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas" (Brasil, 2014), cujos resultados devem ser divulgados nos portais institucionais. No entanto, a maioria dos municípios não realiza tal divulgação de forma adequada. Com base nessa constatação, este estudo delimita e analisa um conjunto ampliado de municípios para comparar os dados divulgados e não divulgados em relação ao monitoramento das metas educacionais.

Conforme refletido anteriormente, a concepção de gestão democrática prevista no Plano Nacional de Educação (2014-2024) não está plenamente alinhada com os princípios de transparência e efetividade nos municípios analisados, conforme estabelecido pela legislação. Dessa forma, uma análise crítica dos documentos políticos exige uma mediação teórica rigorosa, que possibilite compreender como as práticas sociais influenciam dimensões políticas e ideológicas no contexto educacional. Para Arretche (2001, p.47) além de compreender as contradições e tensões nos documentos, é necessário analisar como as interpretações das entidades responsáveis por sua materialização influenciam a implementação das políticas formuladas. Cabe ao pesquisador interpretar os documentos oficiais de maneira crítica, indo além de sua forma apresentada, para desvendar seus significados e os interesses conflitantes subjacentes, com o objetivo de proporcionar um entendimento mais profundo e informar a sociedade.

Sobre o percurso metodológico, o estudo articulou a pesquisa bibliográfica com a pesquisa documental, visando construir uma argumentação sólida por meio da análise de obras de autores de referência no campo e de documentos que apresentam perspectivas específicas sobre a temática. A abordagem adotada foi qualitativa e fundamentada no materialismo histórico e dialético, por compreender que essa perspectiva permite explicar a realidade a partir das circunstâncias históricas e sociais, estabelecendo conexões entre os fenômenos estudados e seu contexto concreto.

A pesquisa bibliográfica permitiu identificar e revisar o conhecimento já produzido sobre o tema, contribuindo assim para a compreensão aprofundada do

objeto de estudo e para a busca de soluções relacionadas ao problema investigado, destacando sua relevância no contexto educacional. De acordo com Lima e Miotto (2007, p. 38),

Não é raro que a pesquisa bibliográfica apareça caracterizada como revisão de literatura ou revisão bibliográfica. Isto acontece porque falta compreensão de que a revisão de literatura é apenas um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa, ao passo que a pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, é por meio dela que identificamos e analisamos dados relevantes, avaliando sua consistência e aplicabilidade para o desenvolvimento do estudo. A análise de possíveis soluções foi elaborada com base nos dados extraídos das obras selecionadas, de acordo com a metodologia e o referencial teórico adotado. Paralelamente, a pesquisa documental possibilitou a consulta a dados e documentos oficiais, fornecendo informações adicionais e atualizadas que complementaram a análise teórica e enriqueceram a compreensão do contexto investigado.

Assim, a pesquisa bibliográfica e documental ampliou o escopo das informações disponíveis, permitindo a utilização de dados e publicações relevantes para a construção de um quadro conceitual robusto em torno do objeto de estudo. Esse processo de análise foi conduzido com um foco investigativo específico, possibilitando a compreensão aprofundada e detalhada dos aspectos que envolvem a temática proposta. É importante destacar que esses procedimentos não são imutáveis, pois o desenvolvimento da investigação pode exigir ajustes e revisões ao longo do processo, incluindo o retorno ao objeto de estudo para eventuais reformulações.

Essa flexibilidade, porém, não significa descompromisso com a organização racional e eficiente frente à tarefa, pois a pesquisa bibliográfica requer do realizador atenção constante aos 'objetivos propostos' e aos pressupostos que envolvem o estudo para que a vigilância epistemológica aconteça (Lima; Miotto, 2007, p.40).

O processo de pesquisa pode ser compreendido como um percurso em que o pesquisador realiza busca contínua que articula teoria e prática, delimitando o desenvolvimento do estudo e suas especificidades. Tal percurso permite

aproximações progressivas com a realidade e o contexto histórico nos quais o objeto de estudo está inserido.

A pesquisa bibliográfica e documental realizada escolhida abrange documentos e obras impressas, assim como consultas em portais municipais e governamentais para acessar informações relevantes. Foram analisados Planos Municipais de Educação, Plano de Cargos e Salários do Magistério (PCCR), Leis específicas para gestão democrática municipal e Panorama educacional dos municípios estudados. Como fontes primárias, destacam-se o levantamento e análise da Meta 19 desses documentos. A coleta dos dados ocorreu por meio de consultas aos portais municipais, ao portal “PNE em Movimento” do Ministério da Educação, ao portal IPARDES, que traz um panorama regional dos municípios estudados e ao Portal das cidades do IBGE, que reúne informações gerais de acompanhamento sobre os municípios investigados. Evangelista (2008, p. 7) destaca que “as fontes primárias trazem as marcas da sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história”.

Na definição do corpus documental, que foi delimitado pelo objetivo geral e pelos objetivos específicos da pesquisa, considera-se a abordagem proposta por Evangelista (2008), que ressalta a importância de compreender as fontes em relação ao seu contexto histórico e objetivo de análise:

[...] documentos são importantes, em graus diferenciados, e expressam determinações históricas que estão no cerne do *corpus* documental. Entretanto, isto não está dado na fonte em si; é necessária uma reflexão de largo espectro – uma decomposição da fonte, uma separação entre essência e aparência – para que a sua vida seja trazida à tona. Para se pensar com maior precisão no *corpus* documental é preciso definir local e período da pesquisa, o que se consegue com os aportes teóricos preliminares e com algum domínio da “história” do tema. Ainda que a localização espacial e temporal seja provisória, ela permitirá a localização e seleção de fontes, seleção que depende de inúmeras variáveis, entre elas a de sua acessibilidade ou mesmo de sua existência, dado que as fontes estão dispersas e nem sempre disponíveis imediatamente (Evangelista, 2008, p. 8).

Com base nesse entendimento, é relevante ressaltar que os documentos consultados refletem informações com intencionalidade específica, sendo captados pelo pesquisador em seu contexto histórico. Por serem documentos produzidos em um momento específico da história, é fundamental que o pesquisador mantenha uma postura consciente e transparente, analisando-os de maneira imparcial e sem interferências de interesses pessoais ou distorções de sua realidade original.

Em respeito à clareza e à fidelidade aos dados, o corpus documental de análise também inclui o relatório de monitoramento do PNE, a legislação educacional nacional, a Constituição Federal, bem como uma revisão bibliográfica abrangente. Essa revisão foi realizada com base em pesquisas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos CAPES/MEC, na plataforma DOJ e no Google Acadêmico, utilizando os seguintes descritores: “PNE”, “Meta 19 do PNE”, “gestão democrática” e “gestão escolar municipal”, abrangendo produções do período de 2016 a 2024.

Como referencial teórico a pesquisa baseia-se em um conjunto de autores que discutem o tema relacionado à cultura política brasileira e seus impactos na gestão educacional. Destacam-se Dourado (2011), Libâneo (2001,2013), Paro (1996, 2003, 2010, 2011, 2015, 2016), Peroni (2012, 2013, 2014, 2016), Saviani (1998, 2004, 2010) e Teixeira (1984), que abordam o desenvolvimento de ações estatais mescladas a tradições patriarcais e às influências do neoliberalismo, com implicações significativas nos campos sociais, incluindo a educação. Conforme aponta Evangelista (2008, p. 9): “A riqueza de uma pesquisa é dada não apenas pela quantidade de fontes, mas pela amplitude do diálogo que o sujeito é capaz de produzir entre diferentes fontes e delas com a história e com a realidade”.

Para a base desta pesquisa, adota-se o método dialético como orientação fundamental no processo de investigação e análise. Essa escolha se justifica pela necessidade de considerar as contradições e conflitos presentes na realidade estudada, possibilitando uma abordagem crítica e reflexiva.

O método dialético exige a revisão constante de conceitos, de modo que estes possam ser “incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador” (Lima; Miotto, 2007, p. 40). Assim, conhecer a realidade vai além de simplesmente descrevê-la; implica refletir criticamente sobre ela com base em um acúmulo histórico e teórico de conhecimento o materialismo histórico-dialético, desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels, adota o termo "materialismo" por tratar das condições materiais que definem a existência humana; "histórico" por reconhecer que essa existência é condicionada pelo contexto histórico; e "dialético" para representar o movimento de contradições que impulsionam a transformação na história (Leite *et al.*, 2019).

Com base nesta concepção, este estudo adota o método materialista histórico-dialético, uma escolha que, conforme Masson (2012), expressa uma opção

político-ideológica, fundamental para entender as lutas educacionais históricas e os interesses que as permeiam. Essa abordagem permite contextualizar a gestão educacional em sua complexidade, considerando tanto as contradições quanto os conflitos estruturais e sociais. A adoção do materialismo histórico-dialético como base para a pesquisa científica, tal como proposto por Marx e Engels, oferece um entendimento abrangente das realidades sociais e históricas que influenciam a educação. Conforme Lukács (2010, p.171), "o ser só pode ser abordado como ser se for objetivamente determinado em todos os sentidos. Um ser privado de determinações é apenas produto do pensamento: uma abstração de todas as determinações." Este pensamento evidencia a importância de considerar a totalidade das relações sociais e suas implicações na análise da realidade. A pesquisa, conforme a perspectiva de Marx e Engels, não pode ser limitada a um único aspecto, pois sua abordagem deve considerar as múltiplas dimensões da realidade. Nesse sentido, como afirma Lukács (2010, p. 171), "o ser só pode ser entendido se entender o complexo que o cerca", especialmente em um contexto pós-década de 1990, marcado pelo agravamento das políticas neoliberais. Dessa forma, é essencial que qualquer pesquisa, como destacam Leite et al. (2019, p. 5), seja compreendida a partir de um enfoque materialista, que permite uma análise crítica e profunda das dinâmicas sociais e políticas envolvidas. Este método, portanto, fundamenta a necessidade de uma investigação que vá além da superfície e explore as contradições históricas e estruturais que definem o objeto de estudo.

Na concepção marxista, a contradição emerge dos fenômenos sociais e das suas dinâmicas, refletindo as variáveis que estão em constante transformação e nunca se findam. A contradição, portanto, se amplia à medida que se desenvolve, exigindo sua superação, pois não é tolerável nem aceitável em seu estado atual. Ao analisar um objeto à luz da teoria marxista, é necessário um olhar atento para as contradições presentes, uma vez que todo fenômeno está inserido em uma totalidade, que influencia e determina o objeto de estudo, independentemente da área do conhecimento.

Faz-se necessário ter a clareza que o embasamento no materialismo histórico implica partir de uma concepção do ser humano, da sociedade e da relação do homem com o mundo. Para ser materialismo histórico e dialética a pesquisa deve ter como foco o concreto, a totalidade e o movimento social, elementos que se constroem ao longo da história. A pesquisa deve contribuir para uma transformação

da realidade, incentivando uma reflexão crítica que promova uma tomada de consciência e, conseqüentemente, uma práxis transformadora.

Nessa perspectiva, este trabalho aborda a gestão educacional no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de analisar a implementação da Meta 19 nos Planos Municipais de Educação (PME) dos municípios da Região Intermediária de Londrina/ Região Imediata de Apucarana. Busca-se compreender como essa meta tem contribuído para a democratização da gestão educacional e como ela tem sido utilizada como instrumento de planejamento, refletindo o compromisso dos municípios com a gestão democrática da educação no Brasil.

Conforme o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), as Leituras Regionais¹ feitas através da separação das regiões, destacam as particularidades municipais, permitindo uma aproximação maior dos problemas e das potencialidades locais, além de criar um espaço para ampliar debates mais colaborativos sobre os rumos, opções e possibilidades de governança ou ação pública.

De acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2003), as Regiões foram criadas com o objetivo de disponibilizar informações e elementos de análise essenciais para compreender as condições atuais e as tendências dos processos gerais de desenvolvimento socioeconômico. Por essa razão, devem ser prioritárias para os gestores e demais segmentos da sociedade comprometidos com o presente e o futuro das regiões.

As regiões Intermediárias e Regiões Imediatas consistem em conjuntos de municípios adjacentes, definidos como partes das mesorregiões, e apresentam especificidades tanto em termos de organização quanto de espaço. No entanto, essas especificidades não implicam uniformidade de atributos, nem conferem a autossuficiência ou caráter de unicidade, uma vez que estão articuladas a espaços maiores, como a mesorregião, a Unidade da Federação e a totalidade nacional. (IPARDES, 2017). Cabe destacar que os municípios compreendidos na Região Intermediária de Londrina e Região Imediata de Apucarana, investigados nesta pesquisa, são: Apucarana, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Jandaia do Sul, Kaloré, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio

¹ Leituras Regionais: São as leituras/pesquisas que mostram os resultados de pesquisas que buscam contribuir para a caracterização e compreensão do perfil das mesorregiões do Estado do Paraná (IPARDES, 2017).

Bom, São Pedro do Ivaí.

A pesquisa está estruturada a partir das seguintes questões norteadoras: Como é o processo de escolha do gestor da escola pública municipal na Região Imediata de Apucarana, considerando o que está disposto no PNE e sua definição na meta 19? Como vem sendo desenvolvido o cumprimento da meta 19 do PNE nos Planos Municipais de Educação desses municípios? Para reforçar esses problemas, a pesquisa também incluirá a análise das últimas diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelecem critérios técnicos de mérito e desempenho como estratégias para a seleção de dirigentes escolares no âmbito municipal. Essa análise buscará compreender como essas diretrizes influenciam o processo de escolha dos gestores escolares, levando em consideração a necessidade de alinhamento entre os princípios da gestão democrática e as práticas de seleção baseadas em méritos e resultados, conforme previsto pela Meta 19 do PNE.

Para responder as questões aqui levantadas, definimos como objetivo geral desse estudo analisar como vem sendo desenvolvido o cumprimento da meta 19 do PNE nos Planos Municipais de Educação na Região Intermediária de Londrina, Região Imediata de Apucarana. Essa análise levará em consideração o contexto democrático de lutas e evoluções educacionais no Brasil, com a implementação dessa meta nos PMEs, e, ainda, terá em vista o encerramento do período decenal do PNE, que ocorre em 2024.

Para avançarmos em nossos objetivos, especificamos, além do objetivo geral, os objetivos específicos: analisar o processo histórico da fundação da gestão democrática da escola pública brasileira e como essa prática foi sendo consolidada ao longo do tempo, destacando os marcos legais e as mudanças de paradigmas educacionais que influenciaram a evolução da gestão democrática escolar; definir a gestão democrática escolar com base nos referenciais teóricos e nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), bem como os instrumentos usados no Estado do Paraná e por consequência nos municípios da Região Imediata de Apucarana no que se refere à meta 19 do PNE; por fim verificar quais municípios dessa Região possuem leis específicas que regulamentam o processo de gestão democrática escolar em suas redes públicas de ensino, conforme estabelecido pela meta 19 do PNE, através de pesquisas e levantamento de dados dos municípios citados.

Partindo deste pressuposto, organizamos o trabalho em três capítulos com o

objetivo de compreender e analisar o objeto de estudo de maneira estruturada e detalhada. A seguir, detalhamos o que está presente em cada seção de estudo.

A apresentação da pesquisa teve início com a introdução, na qual se buscou situar o problema de investigação, delineando as questões norteadoras que orientaram todo o processo de estudo. Foram definidos, como procedimentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na análise dos referidos documentos e na revisão de literatura pertinente ao tema. Destacou-se, ainda, a escolha do materialismo histórico-dialético como o método fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, sendo este considerado o “caminho do pensamento e a prática exercida” (Lima; Miotto, 2007, p. 39), essencial para a compreensão crítica e aprofundada dos fenômenos sociais e educacionais abordados.

Na primeira seção, apresentamos o referencial teórico que fundamenta as categorias essenciais para compreensão do estudo, proporcionando a base necessária para a análise do objeto de pesquisa.

A segunda parte do estudo, intitulada “O Plano Nacional de Educação, aspectos conceituais, fundamentos legais e históricos”, contextualiza a educação nacional mediante os processos históricos de transição entre os modelos de gestão educacional democrática, com ênfase nas diretrizes do PNE para o provimento do gestor escolar. Além disso, esta sessão aborda o cumprimento da Meta 19, integrando a literatura relevante sobre o tema.

Em seguida, o seguimento denominado “Gestão Democrática: influências administrativas e educacionais na construção da gestão escolar” discute o conceito de gestão democrática, as diferentes formas de escolha dos gestores escolares, as políticas educacionais relacionadas à gestão e formalização dos critérios para escolha do gestor escolar no PNE 2014-2024, destacando as principais alterações, principalmente no que se refere ao novo perfil exigido para os gestores escolares da rede municipal.

Por fim, a parte intitulada “Os municípios da Região Intermediária de Londrina/Região Imediata de Apucarana, seus planos municipais e a gestão democrática diante do II PNE 2014-2024” analisa a implementação da meta 19 nos planos municipais e suas repercussões nas unidades escolares, enfocando as especificidades da região e a aplicação das diretrizes do PNE.

Por fim, espera-se que esta Dissertação de Mestrado em Educação contribua

para o campo das políticas públicas educacionais, promovendo um diálogo enriquecedor e comparativo, o que possibilitará uma compreensão mais profunda sobre os efeitos, a construção e as mudanças das políticas de gestão escolar, além de fomentar uma reflexão crítica sobre o seu impacto na educação pública.

1.1 ANÁLISE ACERCA DAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS SELECIONADAS

Para fortalecer nosso estudo, é indispensável conhecer as produções acadêmicas realizadas até o momento, com o objetivo de identificar as reflexões e lacunas existentes no campo. Essas produções fornecerão a base teórica ao longo da pesquisa, já que revelam elementos que compõem o processo de gestão democrática nas escolas públicas. Assim, apresentamos a análise de produções desenvolvidas entre 2016 e 2024, selecionadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos CAPES/MEC, no Google Acadêmico e na plataforma DOAJ. As produções identificadas foram organizadas em categorias conforme o objeto de estudo, resultando nas categorias de análise. Ressaltamos que o processo de levantamento e sistematização das produções acadêmicas teve início em fevereiro de 2023, com o ingresso no programa de Mestrado. No entanto, a reformulação do tema de pesquisa gerou uma breve demora para definir o direcionamento do estudo. Inicialmente, a pesquisa focaria na implementação da Meta 19 no município de Arapongas/PR, mas optou-se por uma abordagem mais ampla, abrangendo os municípios da Mesorregião Norte Central Paranaense, na Microrregião de Apucarana/PR. Posteriormente, devido a ajustes regionais, a pesquisa foi direcionada para a análise da Região Intermediária de Londrina, na Região Imediata de Apucarana/PR.

Com o intuito de verificar os conhecimentos já produzidos no campo acadêmico, no que se refere à implementação da Meta 19 do PNE, englobando aspectos relacionados à gestão democrática, realizamos um levantamento da produção acadêmica sobre o tema, desde o ano de 2016 até o ano de 2024. Apesar de delimitar o tempo, materiais mais atualizados foram encontrados, em pouco número, mas com relevância. Assim, o levantamento das produções acadêmicas foi realizado entre 01/03/2023 e 01/10/2023. Utilizamos como fontes o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, o Portal de Periódicos CAPES/MEC, a plataforma

DOAJ e o Google Acadêmico, com os seguintes descritores: “PNE”, “meta 19 do PNE”, “gestão escolar municipal” (e suas variações). Para refinar os resultados, direcionamos as buscas para a área da Educação, considerando produções desenvolvidas entre os anos de 2016 e 2024. Nessa etapa, utilizamos os descritores e consideramos os estudos com base na leitura prévia dos resumos, palavras-chaves e introdução (quando necessário). Posteriormente, algumas pesquisas de interesse para nosso estudo foram selecionadas para análise, sempre levando em consideração a pertinência com o tema PNE e gestão democrática escolar.

Em primeiro lugar, apresentamos os resultados obtidos com o uso do descritor “PNE”.

Quadro 1 - Total de teses, dissertações e artigos sobre “PNE” de 2016 a 2024.

Categorias	Trabalhos Encontrados	Trabalhos Selecionados	Trabalhos Escolhidos
Tese	208	10	01
Dissertação	303	11	08
Artigos	166	06	04
Total	677	27	13

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em seguida, realizamos a busca de produções utilizando o descritor “Meta 19”, conforme apresentado na tabela a seguir.

Quadro 2 - Total de teses, dissertações e artigos sobre “Meta 19” de 2016 a 2024.

Categorias	Trabalhos Encontrados	Trabalhos Selecionados	Trabalhos Escolhidos
Tese	126	08	01
Dissertação	293	06	03
Artigos	133	07	04
Total	552	21	08

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Na sequência, a busca foi realizada com o descritor “gestão democrática”, como ilustrado na tabela a seguir.

Quadro 3 - Total de teses, dissertações e artigos sobre “gestão democrática” de 2016 a 2024.

Categories	Trabalhos Encontrados	Trabalhos Selecionados	Trabalhos Escolhidos
Tese	326	06	01
Dissertação	790	10	06
Artigos	247	08	04
Total	1316	24	11

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por fim, realizamos a busca com o descritor “gestão escolar municipal”, conforme mostrado na tabela a seguir.

Quadro 4 - Total de Teses, dissertações e artigos sobre “gestão escolar municipal” de 2016 a 2024.

Categories	Trabalhos Encontrados	Trabalhos Selecionados	Trabalhos Escolhidos
Tese	02	01	00
Dissertação	209	10	02
Artigos	929	06	03
Total	1140	17	05

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O levantamento das produções acadêmicas revelou que há uma quantidade significativa de estudos disponíveis com os descritores “PNE” e “gestão democrática”. Em contrapartida, as produções relacionadas à “Meta 19” e à “gestão escolar municipal” ainda constituem um campo que demanda mais pesquisas, especialmente considerando a aprovação do PNE e as mudanças propostas para o período de 10 anos. O descritor “gestão escolar municipal” mostrou-se particularmente pouco explorado, sobretudo no que diz respeito ao período de vigência do PNE (2014-2024) e à implementação da Meta 19 nos municípios.

É importante destacar que, embora o descritor “PNE” tenha gerado muitos resultados, grande parte deles aborda outros temas, o que levou ao descarte de alguns itens. Além disso, mesmo com o número expressivo de resultados para “gestão democrática”, poucos estudos estão diretamente relacionados à

implementação da Meta 19 ou ao próprio PNE, mesmo após quase uma década de vigência e sua relevância na atualidade educacional. Após essa seleção de teses, dissertações e artigos, os materiais foram organizados de acordo com o objeto de estudo e classificados em categorias. As produções foram distribuídas em três categorias, como demonstrado na tabela a seguir.

Quadro 5 – Total de teses, dissertações e artigos sobre PNE- autores selecionados (2016-2024).

Categorias	Trabalhos Selecionados	Autores
Tese	01	Cara (2019).
Dissertação	08	Moura (2015); Boaventura (2020); Duarte (2017); Fernandes (2016); Mazzioni (2016); Souza (2017); Micoanski (2018); Benicasa (2019).
Artigos	12	Santos (2023); Sander (2007); Duarte; Mendes (2018); Lima (2020); Bauer; Severino (2016); Saviani (2010); Corrêa; Coelho (2018); Peroni; Caetano; Lima (2017) ; Medeiros; Filho; Santos (2020), Valente; Romão (2002), Scaff (2018) Scaff (2023)
Total	21	18

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Abaixo, apresentamos a categorização do descritor “Meta 19”, com base na pesquisa das produções acadêmicas.

Quadro 6 - Total das teses, dissertações e artigos sobre Meta 19 - autores selecionados (2016-2024).

Categorias	Trabalhos Selecionados	Autores
Tese	01	Scalabrin (2018)

Dissertação	03	Aguiar (2019); Carvalho (2020); Lima (2018).
Artigos	05	Aguiar; Ruiz (2019); Andrade; Costa; Souza (2020); Oliveira; Araujo; Souza; Alencar; Alves (2021); Martins; Ferreira (2019); Machado (2018).
Total	09	09

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A seguir, apresentamos outra categorização do descritor “Gestão Democrática”, com base na pesquisa das produções acadêmicas.

Quadro 7 - Total das teses, dissertações e artigos sobre Gestão Democrática - autores selecionados (2016-2024).

Categories	Trabalhos Selecionados	Autores
Tese	01	Martins (2020).
Dissertação	06	Marcato (2017); Nauroski (2016); Kampf (2021); Silva (2022); Coutinho (2018); Chagas (2022).
Artigos	10	Nardi (2016); Lopes (2016); Santos; Alves (2017); Gomes (2015); Alves; Alves; Viegas (2020); Pires; Gonçalves (2019); Platt; Duarte; Gamboa; Fernandes (2019). Silva; Silva; Santos (2015), Comerlatto; Peroni (2014), Santos; Souza (2021).
Total	17	14

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quadro 8 - Total das teses, dissertações e artigos sobre Gestão Escolar Municipal - autores selecionados (2016-2024).

Categories	Trabalhos Selecionados	Autores
Tese	00	-
Dissertação	02	Mesenburg (2019) Silva (2019)
Artigos	03	Parente (2017); Oliveira, Menezes (2018) Carvalho, Carvalho, Arraes (2024)
Total	05	05

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nas análises realizadas sobre a produção acadêmica, verificamos que os trabalhos selecionados abordam aspectos relevantes da CF/88, o histórico educacional no contexto das políticas públicas educacionais, culminando na atual LDB 9394/96 e nos PNE I e II (Lei 13.005/14). Também são discutidos temas relacionados à implementação da gestão escolar no país, a adesão do Estado do Paraná à Lei 20.358/20, bem como a nova proposição em análise (nº 672/23). Além dessas normativas e considerações, os estudos destacam a implementação da Meta 19 do PNE, bem como o não cumprimento de algumas políticas legais.

Nos estudos analisados da categoria PNE, sua trajetória histórica e sua vigência de 2014 a 2024 mostraram que, além de obrigar os estados e municípios a elaborarem ou atualizarem seus planos de educação em conformidade com as novas diretrizes, metas e estratégias estabelecidas, a lei determinou que essa elaboração fosse feita com ampla participação dos representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. Quanto às estratégias definidas na Meta 19 do PNE, elas, em tese, indicam os caminhos para a efetivação da gestão democrática na educação pública. É importante considerar que o processo de construção da gestão democrática da educação no País tem suas origens no processo de redemocratização da sociedade brasileira” (Lima, 2021, p.110). Nesse sentido, cabe destacar que a gestão democrática da educação ultrapassa os limites das escolas, abrangendo questões de caráter nacional, como sistemas de ensino e acompanhamentos das políticas públicas locais.

Nas análises dos Relatórios dos Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE pesquisados, observamos o histórico de construção do PNE, seus avanços e as lacunas ainda existentes para a efetivação da meta 19, que trata do cumprimento de um dos elementos essenciais para as condições de trabalho dos gestores escolares.

Na sequência, apresentamos a análise dos trabalhos selecionados que estabelecem uma relação direta com pesquisa. Evidenciamos que as análises englobam o PNE, a meta 19, a Gestão Democrática e a Gestão Escolar Municipal, sendo este último o objeto principal deste estudo. Os trabalhos estão organizados em categorias de análise, conforme foram classificados. É importante destacar que, embora tenha sido identificado um grande número de trabalhos, entre artigos, teses e dissertações, sobre os descritores utilizados, os estudos sobre temas relacionados à gestão escolar municipal ainda são escassos. Além disso, em função da semelhança entre os descritores, muitos materiais apareceram em duplicidade, ou seja, aqueles encontrados com o descritor “gestão escolar” também foram localizados com a busca pelo descritor “gestão escolar democrática”.

1.2 CATEGORIA DE ANÁLISE: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Na presente categoria, estão listadas as produções dissertativas de: Moura (2015); Boaventura (2020); Duarte (2017); Fernandes (2015); Mazzioni (2016); Souza (2017); Micoanski (2018); Benicasa (2019), e a tese de: Cara (2019). Todos esses trabalhos destacam o contexto histórico do PNE, abordando as lutas, conquistas e retrocessos ao longo de sua implementação.

Os estudos de Moura (2016) analisam o papel exercido por entidades e movimentos sociais do campo educacional na tramitação do projeto de lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Por outro lado, Benicasa (2019) faz uma correspondência entre a previsão constitucional do Plano Nacional de Educação e sua efetiva elaboração, discutindo as diferenças entre o que foi inicialmente proposto e o que foi efetivamente implementado. Nesse contexto, Duarte (2017) também conduziu uma análise do Plano Nacional de Educação vigente e sua tramitação, investigando se as ações destinadas ao campo educacional estão alinhadas com as diretrizes estabelecidas pelo PNE.

Abordando o contexto histórico, Fernandes (2015) traça um paralelo mais

amplo, referindo-se à reforma do Estado da década de 1990 e seus desdobramentos para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI. A partir dessa análise histórica do PNE, Souza (2017) vai além do marco temporal e analisa o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14), destacando a relação público/privado e como ela culmina na dinâmica de mercantilização do setor educativo.

A autora Micoanski (2018, p.20) nos permite compreender em sua pesquisa as “categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010”. Ela também faz um paralelo entre as metas contempladas no Primeiro PNE e as que foram modificadas, suprimidas ou adicionadas no novo ciclo, destacando as mudanças e continuidade nas diretrizes educacionais.

Para justificar a importância de investigar a Meta 19 e suas estratégias no Plano Municipal de Educação (PME) vigente nos municípios, Boaventura (2020) realiza uma pesquisa sobre o alinhamento entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e os Planos Municipais de Educação. A pesquisa foca na implementação da Meta 19 na política pública educacional dos municípios de Apucarana, Bom Sucesso, Borrazópolis, Califórnia, Cambira, Jandaia do Sul, Kaloré, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom e São Pedro do Ivaí. Por fim, Mazzioni (2016) apresenta os resultados de sua pesquisa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil, no contexto do estado capitalista.

A tese escolhida como referência para a pesquisa é a de Cara (2019), que se relaciona diretamente ao PNE. O autor foi orientado por Vítor Paro, um renomado pesquisador e um grande precursor da educação e da gestão democrática. A pesquisa de Cara apresenta uma nova abordagem sobre um fenômeno amplamente discutido: o descumprimento da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Em suas análises, o autor observa que o documento está predominantemente vinculado à agenda do direito à educação, retomando a concepção do plano educacional dos Pioneiros da Escola Nova.

Percebemos, nos estudos analisados, que o marco da construção do PNE está relacionado, além da justificativa legal, ao movimento Escolanovista, especialmente no que diz respeito ao respeito à diversidade, à integração de conceitos sociais e ao incentivo à reflexão, à observação e ao pensamento crítico.

No entanto, sua concretização tem enfrentado resistências, seja por desconhecimento, seja pela negação de políticas públicas eficazes.

Na próxima seção, apresentaremos as contribuições de pesquisas que têm como objetivo analisar a Meta 19 do PNE, fazendo referência ao modelo de gestão a ser seguido em toda a rede educacional.

1.3 CATEGORIA DE ANÁLISE: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – META 19

Nesta categoria de análise, estão presentes os estudos dissertativos de Aguiar (2019); Carvalho (2020); Lima (2018), e a tese de Scalabrin (2018). As pesquisas aqui englobadas discutem a legislação voltada para gestão democrática nas escolas, destacando, de forma sublimar, a importância da participação da comunidade escolar. Além disso, os estudos apontam critérios gerenciais que justificam os parâmetros de mérito e desempenho, considerando, além de democracia, a gestão deve ser participativa e colaborativa.

As produções de Carvalho (2020), Lima (2018) e Aguiar (2019) fazem considerações referentes à participação da comunidade escolar como uma garantia essencial no processo democrático. Contudo, elas ressaltam de maneira clara e irrefutável que não basta apenas criar as chamadas ferramentas de participação como o Conselho Escolar, o Conselho de Classe e o Grêmio Estudantil bem como suas assembleias gerais, que são a instância máxima de deliberação desses instrumentos. Há uma necessidade primordial de que os sujeitos escolares reivindiquem que a educação seja tratada como um direito público, reconhecendo que esse é o princípio fundamental que institui a gestão democrática.

Carvalho (2020) realizou uma análise de como vem sendo desenvolvido o cumprimento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação nos Planos Estaduais de Educação, levando em consideração o contexto democrático de lutas e resistências que marcaram o cenário atual do país. Segundo Autora, “para este entendimento, parte-se da análise acerca de como o Estado capitalista influencia o contexto das políticas voltadas para a gestão da educação brasileira” (Carvalho, 2020, p. 35).

Para Lima (2018), a discussão sobre o investimento público em educação pública se faz necessário para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. A proposta do tema, segundo a autora, é justificada

pela sua atualidade e relevância para o campo das políticas públicas, pois busca trazer à tona debates importantes sobre os custos para a efetiva implementação com qualidade do PNE 2014-2024, especialmente em relação às suas metas no campo participativo e democrático.

A autora Aguiar (2019) fundamenta seus estudos no objetivo da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024), estabelecendo a relação entre os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública da comunidade. Ela aborda as “diferentes formas da função do gestor educacional” até chegar ao “modelo adotado pela Secretaria Municipal de Londrina” (Aguiar, 2019, p. 9). A tese de Scalabrin (2018) expõe as estratégias da Meta 19 do PNE e as condições necessárias para a implementação da gestão democrática da educação nas escolas públicas. A autora argumenta que essa implementação deve incluir “critérios técnicos de capacidade e desempenho” e “ampla comunicação com a comunidade escolar” (Scalabrin, 2018, p. 60), além de disponibilizar recursos e apoio técnico ao grupo envolvido.

Os resultados dos estudos de Scalabrin (2018) demonstram que a gestão democrática, conforme expressa no PNE 2014-2024, envolve determinantes materiais, institucionais, ideológicos, políticos e organizacionais. Esses fatores repercutem nos sistemas educacionais, comprometendo a efetiva garantia do direito à educação.

Entretanto, destacamos a importância da inclusão da Meta 19 nas estratégias de cada PME, no que se refere à gestão democrática, bem como a inexistência de uma política governamental que priorize sua efetivação. [...] “A democracia, inegavelmente, é um passo importante no sistema educacional para que muitas questões avancem, porém, somos sabedores que, enquanto direito, ela não se encerra nos limites da escola” (Scalabrin, 2018, p. 16-17). Assim, enfatizamos a seguir as produções acadêmicas voltadas aos aspectos relacionados à categoria da gestão democrática e suas variações.

1.4 CATEGORIA DE ANÁLISE: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – GESTÃO DEMOCRÁTICA

As produções dissertativas de Marcato (2017), Nauroski (2016), Kampf (2021), Silva (2022), Coutinho (2018) e Chagas (2022), assim como a tese de

Martins (2020), contribuíram para o entendimento do tema da gestão democrática. Esses estudos levantaram questões sociais como relações de poder, autoridade, debate, respeito e compartilhamento de ideias. Para descrever a gestão democrática escolar, deve-se considerar o trabalho realizado nas escolas e todos os assuntos relacionados a esse contexto.

A concepção da gestão escolar varia de acordo com a participação de todos os envolvidos nesse contexto, podendo ser percebida como um meio de promover coesão e consenso no processo decisório. Conforme afirmou Martins (2020, p.55), “a questão da autonomia do cidadão também pode ser compreendida como um sentimento que se constrói na organização e na gestão escolar”. De maneira similar, Marcato (2017, p. 15) relatou um estudo que teve como propósito “construir uma articulação de conceitos oriundos da teoria política e da educação, no que concerne à participação como base da democracia, na sociedade e na escola, e da gestão democrática da escola pública”. Além disso, o trabalho de Nauroski (2016) centrou-se na análise da gestão democrática e na sua viabilidade como ferramenta de democratização e melhoria da qualidade da Educação, abordando os debates políticos e ideológicos relacionados à tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Kampf (2021) reflete sobre os desafios da gestão democrática da educação pública no Brasil, com um foco específico nos municípios da região metropolitana da Grande Florianópolis, incluindo a capital de Santa Catarina, Florianópolis, e as cidades de São José, Biguaçu e Palhoça. Seus apontamentos destacam que a gestão democrática da educação pública representa um grande desafio que só poderá ser superado mediante o envolvimento e a participação da sociedade, bem como a organização de todo o Estado brasileiro. Segundo Kampf (2021, p.16), “o que tange à gestão democrática da escola, importa considerar ainda pontos importantes que tratam da realidade atual da escola pública, já que grandes desafios são enfrentados na sua gestão a partir do seu cotidiano”.

Por outro, Silva (2022) investigou a trajetória política e histórica do planejamento educacional brasileiro através dos PNEs. O autor examinou as concepções e os processos de democratização escolar nas escolas públicas estaduais de Ensino Médio da cidade de Codó, no Maranhão. Assim descreve:

A investigação legitimou questões relevantes para a discussão, como o fato

de o processo de regulação dos PME brasileiro ser atualmente desenvolvido muito mais pela iniciativa privada do que pelo Estado, revelando assim a presença da gestão gerencialista (Silva, 2022, p. 2).

A autora Coutinho (2018) examina, em seus estudos, as concepções de gestão democrática da educação subjacentes às disputas no processo de construção do texto final da Meta 19 do PNE, traçando um panorama histórico sobre a gestão democrática desde a CF/88 até a LDB 9394/96, passando pelo PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024.

De forma semelhante, Chagas (2022, p.7) analisa o contexto histórico e discursivo da gestão educacional e escolar, com um enfoque particular no período a partir dos anos 1990, considerado um momento de importantes reformas na educação brasileira, impulsionadas pela Reforma do Estado e pela LDB de 1996. Em destaque, a autora Chagas (2022) menciona:

Na trajetória dessas mudanças, a educação brasileira vem passando por enormes desafios, desde a sua redemocratização, no início dos anos 1980. Em 1988, com a CF, estabeleceu-se como um dos princípios fundamentais a educação como direito de todos, colocando sobre o Estado a responsabilidade de provê-la, nas suas amplas dimensões, garantindo a qualidade da educação pública e a gestão democrática em todos os sistemas de ensino, seja municipal, estadual ou federal (Chagas, 2022, p. 19).

O estudo de Martins (2020) defende que a gestão democrática da educação básica, conforme apresentada nos documentos oficiais após a Constituição Federal de 1988, reflete um modelo gerencialista adotado pelo Estado. De forma parecida, Silva (2022) aborda, a gestão sob a ótica do controle social. Para ambos, essa configuração ocorre devido às novas dinâmicas econômicas e sociais, como a reforma do Estado, as mudanças no sistema educacional e as disputas de poder no processo de tramitação e promulgação de leis, que moldam os valores sob uma perspectiva gerencialista, mercadológica e neoliberal.

Essas análises nos levam a considerar que a educação escolar deve ser pautada pela qualidade social, como preconizado pelo PNE (2014-2024) e pelas legislações que regulamentam o cumprimento do imperativo dos artigos 205 e 206 da CF/1988. A melhoria da qualidade educacional deve ser entendida de maneira mais ampla, sem se restringir à formação de trabalhadores e consumidores, como frequentemente promovido por setores empresariais, mas também visando o

desenvolvimento integral do cidadão.

Para Silva (2009), a educação de qualidade social deve garantir a redistribuição da riqueza:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (Silva, 2009,p.225).

Cabe destacar que o Parecer do CNE ressalta o conceito de qualidade da educação como uma construção histórica, variando conforme contextos, s tempos, espaços e os grupos sociais envolvidos. Esse conceito reflete interesses, valores e os projetos de sociedade em disputa. (Parecer CNE/CEB nº 7/2010). Assim, a busca pela qualidade educacional está intrinsecamente ligada ao direito à educação, à participação, à democratização e ao compromisso com a redução de desigualdades e injustiças. Uma educação de qualidade social é aquela que assegura igualdade de acesso ao conhecimento para todos, promovendo a inclusão, permanência e o sucesso dos estudantes na escola, reduzindo a evasão, retenção e distorções de idade/série (Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que definem as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica).

O papel do gestor escolar é de extrema relevância para a qualidade da educação, uma vez que suas ações impactam diretamente no direcionamento e no desempenho da escola. Apesar de haver outros fatores que influenciam o atendimento educacional, o trabalho do gestor mantém uma conexão crucial com os resultados educacionais e a qualidade oferecida. Além disso, observa-se que mudanças nos valores democráticos e na legislação afetam diretamente as práticas de gestão nas escolas. À medida que legislações se transformam, os modos de gerenciar as escolas também sofrem adaptações, demonstrando que a gestão escolar não é um processo estático, mas sim dinâmico e influenciado pelas demandas políticas e sociais.

Nesse contexto, a escola é uma instituição estratégica para a aplicação de políticas gerenciais, com professores, alunos e gestores atuando como agentes essenciais na implementação dessas práticas e na busca pelo desempenho

educacional ideal. Portanto, a efetivação das políticas educacionais e da gestão democrática depende fortemente da mobilização de todos os atores envolvidos no ambiente escolar. Na próxima seção, serão abordadas contribuições de pesquisas que analisam a Gestão Escolar Municipal, tomando como referência as diretrizes e metas propostas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O foco será explorar como as políticas e práticas municipais têm sido conduzidas no contexto da gestão escolar e as estratégias adotadas para alcançar uma gestão mais inclusiva e democrática, conforme proposto pelo PNE.

1.5 CATEGORIA DE ANÁLISE: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – GESTÃO ESCOLAR MUNICIPAL

A gestão escolar municipal tem se mostrado uma via importante para promover melhorias nas escolas, pois ao fomentar o sentimento de pertença e responsabilidade coletiva, fortalece os processos democráticos dentro do ambiente educacional. Autores como Silva (2019) e Mesenburg (2019) focaram suas investigações na implementação da gestão democrática, enfatizando a relação dessa prática com critérios técnicos de mérito e desempenho.

O estudo desses fatores aponta para a importância de consolidar a democracia educacional nas unidades de ensino, mesmo diante de um cenário político e social que exerce influência direta nas políticas educacionais locais. Especificamente, Silva (2019) analisa como a gestão democrática foi abordada no Plano Municipal de Educação de Dourados, Mato Grosso do Sul, em relação à Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O autor explora elementos como a eleição de diretores escolares e a atuação dos conselhos escolares, mostrando como a participação da comunidade e os processos eletivos podem moldar e implementar políticas públicas de maneira democrática e colaborativa. Silva salienta que o acompanhamento das equipes escolares pelas secretarias de educação e a gestão direta dos processos educacionais são fundamentais para impactar positivamente o trabalho dos professores, promovendo uma maior integração das diretrizes educacionais e suas práticas no cotidiano escolar.

A pesquisa de Mesenburg (2019) destaca a relação entre o trabalho das equipes gestoras e a qualidade das escolas, analisando especificamente duas

instituições da rede municipal de Pelotas. Mesenburg aponta que diversos fatores, como a realidade socioeconômica das escolas, interferem diretamente na qualidade da educação oferecida. A autora também discute como práticas gerencialistas, pautadas por princípios de eficiência, produtividade, aferição de resultados em avaliações externas, regulação e controle do trabalho docente, afetam a gestão escolar. Isso revela uma abordagem centrada na produtividade que, embora possa contribuir para a gestão de resultados, nem sempre considera as especificidades das realidades escolares.

Em síntese, as produções analisadas com o descritor “gestão escolar municipal” têm, em sua maioria, abordado a elaboração e as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, mas com um enfoque mais teórico. Os estudos frequentemente mencionam os conceitos de gestão democrática, mas sem aprofundar a análise da política de implementação e monitoramento, deixando lacunas quanto às práticas concretas e à articulação com as realidades locais. Isso evidencia uma necessidade de mais investigações práticas sobre como essas políticas são efetivadas nos contextos municipais e as barreiras enfrentadas pelos gestores escolares no cumprimento das metas estabelecidas.

A partir dos resultados encontrados nas dissertações e teses analisadas, observamos que existe uma lacuna significativa na pesquisa sobre a gestão escolar municipal, especialmente quando se trata da implementação do Plano Municipal de Educação (PME) no contexto do Paraná. A escassez de estudos profundos sobre a relação entre o PME, a gestão democrática escolar e as questões de participação e autonomia das escolas evidenciam a necessidade de mais investigações e abordagens que explorem a aplicação prática das políticas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, principalmente no que diz respeito à meta 19, que trata da gestão democrática e da escolha dos gestores escolares.

É relevante destacar que muitos dos trabalhos encontrados focaram apenas em temas específicos, como a educação infantil, a merenda escolar, ou questões relacionadas a regiões fora da realidade local, o que não se alinha diretamente ao objeto da pesquisa. Os estudos mais pertinentes foram aqueles que abordaram a gestão escolar democrática no contexto do Paraná e a implicação dessa abordagem para a melhoria da qualidade da educação, principalmente no que tange à participação da comunidade escolar na nomeação dos gestores e no estabelecimento de critérios técnicos de mérito e desempenho.

A partir da análise dos artigos, observamos que há uma crescente preocupação com fatores que afetam a qualidade da gestão escolar, como o relacionamento das equipes gestoras com os demais profissionais da escola, a comunidade escolar e aspectos como o clima escolar e a diversidade cultural. Tais elementos são reconhecidos como determinantes para a melhoria da qualidade educacional, uma vez que o ambiente de trabalho colaborativo e inclusivo pode impactar positivamente no desempenho acadêmico dos alunos e na eficácia das políticas educacionais implementadas. Apesar da grande contribuição das pesquisas encontradas, cabe destacar que este trabalho terá um foco mais específico na Meta 19, particularmente no que se refere à nomeação de gestores (diretores e diretoras) de escolas e aos critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

1.6 CATEGORIA DE ANÁLISE: ARTIGOS SELECIONADOS CONFORME DESCRITORES PNE, META 19 E GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUA RELAÇÃO NOS CONCEITOS AUTORAIS

A seguir, apresentamos a Tabela 9, a qual ilustra a distribuição do material encontrado relacionado ao tema abordado e selecionado para a pesquisa.

Quadro 9 – Relação de artigo com descritor, autor e assunto abordado

Categorias	Descritor	Autor	Assunto abordado
Artigo	PNE	Lima (2020)	Indicadores de gestão democrática.
		Saviani (2010)	Sistema Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Educação (PNE).
		Scaff (2018)	PNE Nacional e Estadual.
		Valente: Romão (2002)	PNE carta ou intenção.
			A democratização

		<p>Santos; Santos (2023)</p> <p>Comerlatto; Peroni (2014)</p> <p>Silva; Silva; Santos (2015)</p> <p>Gomes (2015)</p>	<p>da gestão educacional no PNE.</p> <p>A gestão democrática na teoria e na prática.</p> <p>Gestão democrática e gestão gerencialista.</p> <p>A gestão escolar e os moldes da função.</p>
Artigo	Meta 19	<p>Gomes (2015)</p> <p>Oliveira; Menezes (2018)</p> <p>Carvalho; Carvalho; Arraes (2024)</p>	<p>Literatura educacional.</p> <p>Analisa a influência do gerencialismo na gestão das escolas públicas brasileiras.</p> <p>Conceito de gestão escolar administrativos da função e ao longo do tempo, buscou conteúdo mais pedagógico e político.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

1.7 REFLEXÕES SOBRE AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS SELECIONADAS.

Adquirir conhecimento sobre o que outros pesquisadores já estudaram sobre o tema é vital ao iniciar uma nova pesquisa. Muitos se aprofundaram em diferentes metodologias para analisar os papéis dos diretores nas escolas públicas e seu impacto nos modelos de organização escolar. Nesse sentido, é essencial não duplicar esforços, mas aproveitar o trabalho já realizado para delinear uma síntese do que foi desenvolvido até o momento, contribuindo assim para explorar territórios ainda desconhecidos e questões não respondidas.

Os trabalhos, acima selecionados, abordam cenários próximos ao objeto de pesquisa, embora não tratem diretamente do tema proposto. No entanto, constituem um ponto de partida importante, pois representam construções teóricas sobre as diferentes formas de como o papel do diretor escolar foi construído ao longo da história e como ele pode ser desempenhado.

Constatamos que os trabalhos discutem aspectos pertinentes sobre o histórico do PNE ao longo de sua constituição, além de enfatizar a necessidade urgente de políticas públicas para implementação de uma gestão democrática compatível com o avanço da educação. Também são abordados debates sobre a existência dessas políticas públicas educacionais que estabelecem normativas e regramentos, assim como apontamentos sobre lacunas na organização da implementação, tanto no estado do Paraná quanto nos municípios pesquisados.

O estudo em questão também analisa as perspectivas do atual PNE, considerando-o como uma proposta que poderia efetivar avanços, mas que ainda enfrenta restrições e protelações. O II PNE, instituído em 2014 com validade até 2024, está chegando ao fim de sua vigência, sendo necessária uma melhor abordagem no próximo plano, o III PNE (2025-2035), para que sua implantação seja concretizada de forma eficaz.

Vale destacar, conforme reportagem da Câmara dos Deputados, que "Lei Prorroga atual Plano Nacional de Educação até 31 de dezembro de 2025". O atual PNE venceu em 25 de junho de 2024, e a proposta para a terceira edição, de autoria do Poder Executivo, estabelece 18 objetivos a serem cumpridos até 2034. O texto ainda aguarda votação na Câmara, após o presidente Luiz Inácio Lula da Silva

sancionou sem vetos a Lei 14.934/24, que prorroga a vigência do atual PNE até o final de 2025. Assim, a conclusão da pesquisa se volta a desvendar os diversos modelos de acesso ao cargo de gestor escolar e como esses modelos se entrelaçam em um processo de gestão democrática, sempre à luz dos contextos históricos e políticos que os moldam. Também buscamos entender como a Meta 19 do PNE 2014-2024 está sendo efetivamente implementada nos municípios da região intermediária de Londrina e na região imediata de Apucarana.

2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, ASPECTOS CONCEITUAIS, FUNDAMENTOS LEGAIS E HISTÓRICOS.

Nesta seção, nosso objetivo é abordar a concepção histórica do PNE que orienta este estudo, bem como sistematizar seus fundamentos legais elementos referentes à gestão democrática, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, na LDB 9394/96 e no Plano Estadual de Educação do Paraná.

Ao longo da pesquisa, discutimos e buscamos embasamentos em elementos que possibilitem responder à seguinte problema: Como ocorre o processo de escolha do gestor da escola pública municipal na Região Intermediária de Londrina/Região Imediata de Apucarana, considerando o disposto no PNE e a definição da meta 19?

2.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SUAS INCURSÕES HISTÓRICAS

Para darmos início às incursões históricas, é necessário contextualizar o desenvolvimento que levou à construção do Plano Nacional de Educação, preservando a história factual por meio de marcos e sujeitos. Ao examinarmos a trajetória da Educação no Brasil, observa-se, a partir das leituras, que ela passou por diferentes perspectivas ao longo do tempo, influenciadas por interesses políticos, econômicos e pela ideologia predominante, o que se reflete nas práticas pedagógicas adotadas no país.

Segundo Soares (1992, p. 50), a educação tem sido socialmente necessária em diferentes períodos históricos. “sendo a Educação uma prática pedagógica, ela surge de necessidades sociais concretas que, identificadas em diferentes momentos históricos, dão origem a diferentes entendimentos”. Ainda conforme Soares (1992), a História da Educação no Brasil teve seu início no período colonial, com as primeiras interações entre o Estado e a Educação, através dos padres jesuítas.

As primeiras referências à criação de um plano que pudesse direcionar, organizar e estruturar a educação brasileira surgiram ainda no período imperial, com a proposta de um plano de educação que, baseado em um diagnóstico abrangente da realidade educacional, poderia contribuir para a independência efetiva da nação.

Antônio Chizzoti (2005, p.55), ao analisar a educação no contexto da

constituente de 1823, destaca o discurso inaugural de D. Pedro I, que, ao abordar a questão da instrução pública, declarou: “[...] tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém, necessita-se de legislação especial”. A comissão designada para tratar do tema, com o objetivo de conferir “unidade orgânica à instrução pública”, sugeriu então que fossem coletadas informações detalhadas sobre as escolas e estabelecimentos literários do Império.

O autor Cury (2011, p. 795 e 796) refere-se às tentativas de 1823 como “um embrião longínquo de um PNE”. Segundo ele, o fracasso da constituinte “não só impediu o término das discussões em torno de um plano geral a ser definido na Constituição, como também determinou a feitura, em 15 de outubro de 1827, de uma lei geral da educação bem mais simplificada”.

Embora diversas reformas tenham sido realizadas, como a de Benjamim Constant (1890), que estabeleceu diretrizes educacionais abrangendo todos os níveis de ensino; a de Epitácio Pessoa (1901), conhecida como Código do Ensino, que trouxe normas para o ensino superior e secundário; a de Rivadávia Correia (1911), chamada Reforma Rivadávia Correia, que instituiu o ensino livre e retirou do Estado o poder de intervir no setor educacional; e a de Carlos Maximiliano (1915), que reorganizou o ensino secundário e superior no Brasil, foi apenas na década de 1920 que o debate educacional ganhou maior visibilidade social, superando discussões restritas e setorializadas (Dias; Oliveira, 2020). Há, portanto, quase um século de distância entre as primeiras reflexões sobre um Plano Geral de Instrução e as tentativas de estabelecer um plano educacional nacional. Assim, somente ao final da República Velha a educação “passa a ser percebida como problema nacional”, marcando o início de debates mais amplo sobre o tema (Azanha, 1993, p.71).

Este período marca a profissionalização efetiva do magistério e a adoção de novas práticas e concepções pedagógicas. A década de 1920 pavimentou o caminho para a criação de um plano nacional de educação nos primeiros anos da década de 1930 (Teixeira, 1984). Paralelamente, enquanto o Brasil passava por um processo de industrialização e urbanização, crescia em todo o país a demanda por uma educação pública capaz de atender todas as camadas sociais. Os setores médios, alinhados com o surgimento da burguesia industrial, e a própria classe trabalhadora em ascensão passaram a pressionar o Estado para que garantisse uma educação de qualidade e acessível. No entanto, o sistema educacional brasileiro ainda não estava preparado para atender às novas exigências trazidas

pela modernização. Desde o início do Império, o ensino foi estruturado de forma dualista: enquanto o ensino secundário e superior era reservado às camadas médias e à elite, a educação primária e profissionalizante se destinava às classes populares. Essa divisão foi reforçada pela nova Constituição da Primeira República (1891), que, sob a égide do federalismo, acentuou o dualismo na legislação educacional. O artigo 35 da Constituição de 1891, promulgada em uma República marcada por contradições e proclamada pelo Exército, estabelecia, nos parágrafos 3º e 4º, que cabia à União "criar instituições de ensino superior e secundário nos estados" e "prover a instrução secundária no Distrito Federal". Isso delegou aos estados a responsabilidade pela educação primária, enquanto o poder central permanecia forte, com os Estados controlando a sociedade por meio de sua supremacia política.

Conseqüentemente, houve um aumento na desorganização do ensino, uma vez que cada estado ou município estruturava seus respectivos sistemas de ensino com base, em grande parte, nas questões locais ou regionais e de acordo com as condições econômicas e políticas de cada região. Esse "dualismo impossibilitou, na prática, a construção de um sistema educacional articulado em todo país" (Souza, 2017, p. 21).

Embora diversas reformas tenham sido implementadas nesse período, em 1924 foi fundada a Associação Brasileira de Educação (ABE). A ABE se tornou um importante instrumento para a mobilização em torno dos desafios educacionais, buscando sensibilizar o poder público. Entre seus membros, destacaram-se intelectuais liberais² defensores de ideais educacionais que participaram de várias reformas na área. Estes intelectuais seriam posteriormente os principais autores do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

Vale ressaltar que ocorreram "diversas reformas educacionais" no Brasil entre "1890 e 1920", incluindo a reforma dos grupos escolares no Estado de São Paulo durante a Primeira República e a reforma conduzida por Fernando de Azevedo em 1928, que propunha "uma nova perspectiva de educação", posteriormente expressa no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (Souza, 2017, p. 21). Fernando de Azevedo redigiu o documento, "em forma de Manifesto, contendo uma síntese das principais ideias educacionais que os defensores das ideias novas acenavam desde

² Intelectuais liberais: médicos Roquette, Fernando Magalhães, Arthur Moses, Amaury de Medeiros, Mello Leitão, Belisário Penna, Miguel Couto, os irmãos Osório de Almeida, sanitaristas representados por Gustavo Lessa, Carlos Sá, Manuel Ferreira, Alair Antunes e Almir Madeira (ABE, 2024).

a década de 1920” (Souza, 2017, p. 23). Esse foi o primeiro documento a orientar a construção de um Sistema Nacional de Educação. Segundo Souza (2017, p. 23),

O Manifesto foi lançado no dia 19 de março de 1932, sendo subscrito por 26 signatários, dentre os quais se destacam Fernando de Azevedo, autor do texto, Lourenço Filho e Anísio Teixeira. Os componentes dessa tríade são considerados os maiores defensores e divulgadores das ideias da Escola Nova no Brasil.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova reuniu novas perspectivas educacionais que já vinham sendo discutidas em vários países da Europa e da América Latina, fruto das reformas educacionais implementadas a partir da década de 1920. O texto do Manifesto ressalta que a educação deve ser compreendida em consonância com o contexto histórico e as tendências predominantes na sociedade. Assim, o Manifesto “sugere a forma pela qual deve ser a ação do Estado na garantia do direito à educação, de forma a assegurar os princípios da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação” (Souza, 2017, p. 29).

A proposta central expressa no Manifesto para um plano educacional defendia um sistema organizado de maneira lógica, coesa e eficiente em todas as atividades educativas, em consonância com a sociedade em questão. “Trata-se no caso em questão do conceito de plano entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação, em consonância como o ideário Escolanovista” (Saviani, 2004, p. 73). Assim, o Manifesto buscava apresentar uma concepção de plano em que:

Os trabalhos científicos no ramo da educação já nos faziam sentir, em toda a sua força reconstrutora, o axioma de que se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educativos como nos da engenharia e das finanças (Teixeira, 1984, p. 409).

Nesse contexto, Saviani (2004) destaca que, para desenvolver o plano, seria instituído um órgão responsável, a Comissão Nacional de Educação, que assumiria as funções estabelecidas pelo artigo 1º da Constituição de 1934. Esse documento, por meio do artigo 152, determinava que o PNE deveria ser elaborado e regulamentado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e apresentado ao governo na forma de lei, com aprovação do poder legislativo. A proposta abordava de maneira abrangente as questões educacionais e de financiamento, garantindo a distribuição necessária para sua implementação.

Segundo Moura (2013), o Capítulo II do art.150 da Constituição de 1934 também estabelecia as competências da União para a formulação de um plano educativo:

Estabelecia como uma das competências da União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. "Aqui se observa pela primeira vez o imperativo de um PNE legitimado por uma carta constitucional" (Moura, 2015, p. 27).

O ideário desse plano seria uma base para orientar as ações governamentais no âmbito educacional. No entanto, a proposta do CNE não teve o desfecho esperado, pois o Congresso, responsável por aprovar o Plano, foi fechado em 1937, o que resultou na suspensão de uma das instituições democráticas. Assim, com a demora na tramitação e a interrupção dos debates devido ao fechamento do Congresso, o Plano foi negligenciado e acabou sendo esquecido.

No que diz respeito ao conteúdo do Plano, ele se distanciava das ideias defendidas pelos Pioneiros, aproximando-se mais da visão propagada pelo Estado Novo. Como observou Saviani (2004, p. 75):

O plano se mostrava como um instrumento de racionalidade científica na política educacional, mas para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema, transformar-se-ia em instrumento destinado a envolver de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional.

A constituição de 1934, segundo Vieira (2007), é a primeira a dedicar espaço significativo à educação.

Mantém a estrutura anterior do sistema educacional, cabendo à União traçar as diretrizes da educação nacional" (art. 5º, XIX), fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, organizar e manter" os sistemas educativos dos Territórios e manter o ensino secundário e superior (Vieira, 2007, p. 296)

Outros aspectos relevantes do texto incluem as diretrizes do Plano Nacional de Educação, que asseguravam "liberdade de ensino em todos os níveis e modalidades, respeitadas as disposições da legislação federal e estadual", bem como o reconhecimento de instituições de ensino privadas, desde que garantissem estabilidade aos seus enquanto estiverem em serviço, além de uma remuneração adequada e a oferta de ensino na língua nativa. O plano também previa restrições,

como a proibição do direito de voto para analfabetos, isenção de impostos para a carreira docente, e a obrigatoriedade de concurso público para ingresso no magistério oficial.

Com a constituição de 1937³ e a ascensão de Vargas⁴ o poder, o País voltou a mergulhar em um período autoritário que não deu à educação o mesmo enfoque da Constituição de 1934⁵. O direito à educação foi tratado de maneira limitada, refletindo os interesses centralizadores do Estado Novo⁶. Durante esse período, o governo, através do ministro Gustavo Capanema⁷, conduziu reformas educacionais conhecidas como Leis Orgânicas de Ensino, que visavam reestruturar o sistema educacional sob um controle mais rígido do poder central.

Embora a Constituição de 1934 tenha avançado na garantia do ensino público gratuito, um dos principais pilares defendidos pelos reformadores e expressos no Manifesto dos Pioneiros, tais avanços não receberam a mesma atenção na Constituição do Estado Novo. A nova constituição destacou-se mais pelo incentivo à educação em instituições privadas subsidiadas pelo Estado e pela educação profissional, voltada principalmente para crianças das classes trabalhadoras em situação de vulnerabilidade social.

³ Constituição de 1937: não foi redigida por uma Assembleia Constituinte, não passou pela discussão e apreciação de deputados e especialistas da área jurídica foi elaborada por uma só pessoa: Francisco Campos, então Ministro da Justiça de Getúlio e em seu texto susteva o novo regime ditatorial de Vargas. Também no texto vinculava a educação a valores cívicos e econômicos. A partir desse Diploma, a educação é facultada à livre iniciativa. Sem muitas inovações na área, fortalece a centralização dos sistemas educacionais e as competências para legislar sobre a matéria. Esse retrocesso ocorreu devido às tendências fascistas do Estado Novo. Desobrigou o Estado da garantia da educação pública e gratuita, sendo obrigação apenas da família, determinando um caráter de colaboração em casos julgados especiais (Brasil Escola, 2024, s/p).

⁴ Getúlio Vargas: um dos grandes nomes da história recente do Brasil foi militar, advogado e político. Tornou-se presidente do Brasil por meio da Revolução de 1930 e governou de maneira centralizadora, sendo forçado há renunciar quinze anos depois de ter assumido. Acabou cometendo suicídio, em 1954, durante uma intensa crise política, seu governo personalista, que teve como grandes características: a centralização do poder, a imposição de uma política voltada aos trabalhadores e a capacidade de Vargas de negociação política para manter grupos distintos como aliados de seu governo. (Brasil Escola, 2019, s/p).

⁵ Constituição de 1934: se mostrou visivelmente preocupada com o desenvolvimento do ensino médio e superior. O ensino primário seria oferecido gratuitamente por instituições públicas e a frequência haveria de ser obrigatória para aqueles que estivessem em idade escolar. (MEC, 2024, s/p).

⁶ Estado Novo: O Estado Novo surgiu entre 1937 e 1945, foi uma ditadura criada por Getúlio Vargas e tinha apoio dos militares (Lima, 2023).

⁷ Gustavo Capanema: Foi o ministro da Educação e Saúde Pública no governo de Getúlio Vargas, sendo o político que por mais tempo ocupou o cargo em toda a história. Atuou como ministro do Tribunal de Contas em 1959. Em meio aos turbulentos acontecimentos que marcaram a década de 1930, Gustavo Capanema foi escolhido para ministro da Educação e Saúde por Getúlio Vargas, então Presidente do Brasil. Reconhece-se a gestão do ministro Gustavo Capanema como uma das mais férteis, senão a mais fértil, da história do ministério, depois desmembrado em dois. Capanema ocupou o cargo entre julho de 1934 e outubro de 1945 sendo, dessa forma, o ministro a permanecer mais tempo em atividade (TCU, 2024, s/p).

A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino ficaram restritas somente ao ensino primário (Art. 130) da Constituição de 1937, enquanto o ensino posterior⁸ seria financiado pelo Estado somente para aqueles que provassem insuficiência de recursos. Como observa Vieira (2007, p. 298), “a Constituição do Estado Novo é claramente inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus” e traz um viés profissionalizante à educação.

No início da década de 1940, sob o governo de Getúlio Vargas, implementou-se várias reformas orgânicas do ensino⁹, fixadas por iniciativa do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, que ficaram conhecidas como as Reformas Capanema, destinadas a reorganizar o ensino no Brasil. “A ideia de gratuidade da Constituição de 1934 no texto de 1937 contrapõe uma concepção empobrecida. Acrescenta o caráter parcial dessa gratuidade que não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados”. (Vieira, p. 298, 2007). Com a mudança política de 1945, marcada pelo fim do Estado Novo após a renúncia de Getúlio Vargas, inicia-se um novo processo político no Brasil, conhecido como o período de redemocratização.

Como destacam Oliveira e Castanha (2023, p.14-15):

Após Vargas ter sido retirado do poder o Brasil estabeleceu diretrizes legais para o ensino primário a nível nacional. Entre as finalidades do ensino primário, a Lei previu o aprofundamento dos conhecimentos úteis à vida, à defesa da saúde e à iniciação do trabalho. Com um período de duração de 4 anos, já que, em alguns estados como o Paraná, o ensino primário poderia ser concluído em apenas 3 anos. Cada ano letivo seria formado por 10 meses.

A nova Constituição, promulgada em setembro de 1946, reflete um contexto em que a sustentação da ditadura de Vargas já estava enfraquecida, em parte devido ao impacto da Segunda Guerra Mundial (Vieira, 2007, p. 299). O presidente eleito, general Eurico Gaspar Dutra, atuou como um moderador, promulgando uma Constituição orientada por princípios liberais e democráticos.

⁸ Ensino posterior: O ensino de segundo grau, posterior ao primeiro, também chamado de ensino médio. No Brasil, até 1971, o ensino primário constituía historicamente o primeiro estágio da educação escolar. Era constituído normalmente por quatro séries, cada um correspondendo a um ano. A conclusão do ensino primário permitia o ingresso no ensino ginasial, hoje ensino fundamental II. (MEC, s/p).

⁹ Reformas Orgânicas do Ensino: sob o nome de Leis Orgânicas do Ensino, que estruturou o ensino industrial, reformou o ensino comercial e criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, como também trouxe mudanças no ensino secundário, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginasial, com quatro anos, e o colegial, com três anos. (Histedbr, 2006, s/p).

O texto incorporou elementos defendidos pelos Pioneiros da Educação Nova no Manifesto, muitos dos quais já haviam sido contemplados na Constituição de 1934. Entre os principais pontos, destaca-se a descentralização do ensino (artigos 170 e 171), o caráter supletivo do sistema federal (artigo 179), a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5º, inciso XV, alínea d), o financiamento educacional (artigo 169), e a destinação mínima de 20% dos impostos estaduais, distritais e municipais, além de 10% da União, para a educação.

A Constituição de 1946 determinava, no artigo 168, que o ensino primário fosse obrigatório e ministrado em língua nacional, assegurando a gratuidade do ensino oficial. No que se refere ao ensino além do primário (ensino secundário ou médio), a gratuidade estava condicionada à comprovação de insuficiência de recursos (artigo 168), replicando o dispositivo presente na Constituição de 1937. Neste contexto, se o ensino público fosse gratuito, o financiamento estatal em casos de insuficiência de recursos aplicar-se-ia ao ensino privado. A Constituição de 1946, além de consolidar os dispositivos legais relativos à educação, reafirmou, no artigo 5º, inciso XV, alínea d, a atribuição da União para elaborar as diretrizes e bases da educação nacional.

A nova Constituição Federal de 1946, com seu caráter liberal e democrático, refletiu o novo momento político e iniciou um novo processo de reorganização da educação nacional, tendo como marco a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O ministro da educação da época, Clemente Mariani, para atender ao dispositivo no artigo 5º, inciso XV, alínea “d”, da nova Constituição, instituiu uma comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A comissão foi composta por diversos educadores do país, com uma participação predominante dos Escolanovistas, sendo presidido por Lourenço Filho, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Foram também formadas três subcomissões: uma para o ensino primário, outra para o ensino médio e uma terceira para o ensino superior. O anteprojeto elaborado pela comissão foi encaminhado à Câmara Federal em 1948, iniciando um longo processo legislativo que duraram 13 anos, culminando na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 4.024/61, em 1961 (Saviani, 1998).

Segundo Vieira (2007), um dos dispositivos de destaque no texto de 1946 foi

a vinculação de recursos para a educação, determinando que a União deveria aplicar no mínimo 10% de suas receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados, Municípios e o Distrito Federal deveriam destinar no mínimo 20%.

A responsabilidade pela organização dos "sistemas de ensino" foi atribuída aos Estados e ao Distrito Federal, enquanto a União ficou encarregada de organizar o "sistema federal de ensino" e o dos Territórios, com caráter suplementar, abrangendo todo o país de acordo com as necessidades locais. Isso demonstra a continuidade da estrutura educacional estabelecida desde as primeiras disposições legais, evidenciando a permanência da gestão educacional ao longo do tempo.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases - LDB (Lei nº 4.024/61) refletiu a defesa da liberdade de ensino e o direito das famílias de escolher o tipo de educação mais conveniente para seus filhos, com a organização do Estado como elemento de suporte. No entanto, essa lei reduziu o conceito de plano de educação a um mecanismo de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino (Saviani, 1998).

Após o período de redemocratização, o país voltou a experimentar uma fase de autoritarismo com o golpe de 1964, que gradualmente desarticulou a LDB de 1961, dando lugar a novas Reformas Educacionais. Esse movimento culminou na "Reforma do Ensino trazida pela Lei n. 5.692/71, cujo Art. 53 definia que o Governo Federal estabeleceria e executaria Planos Nacionais de Educação" (Saviani, 1999, p.128).

A ditadura instaurada representou uma estratégia de dominação, ajustando o modelo político ao modelo econômico capitalista. Durante o regime militar, o processo de urbanização e industrialização iniciado nos anos 1930 e intensificado na administração de Juscelino Kubitschek avançou significativamente. Entre 1932 e 1962, o plano educacional funcionou como um instrumento introdutório de racionalidade técnica, fundamentado nas concepções da Escola Nova.

A partir de 1964, o planejamento educacional passou do controle dos educadores para o dos tecnocratas. No plano organizacional, essa mudança ficou evidente na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, cujas lideranças e institutos técnicos eram majoritariamente compostos por profissionais das áreas econômicas.

Na educação, foi apenas com a Constituição de 1967 que surgiram propostas de reforma mais abrangentes para o setor. Como observa Vieira (2007, p. 301), algumas reformas decisivas marcaram os anos seguintes: “Primeiro, é concebida a reforma do ensino superior (Lei nº 5.540/68). Depois, toma corpo à reforma da educação básica, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71)”.

Em sua obra “Política e Educação no Brasil”, Saviani (1999) esclarece que:

Tendência se explicita na reforma do ensino traduzida pela lei 5.692/1971, cujo artigo 53 define que o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação, esclarecendo no parágrafo único que o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral. Nesse contexto, os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), recebendo, por isso mesmo, a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) (Saviani, 1999, p.128).

A Constituição de 1967 foi elaborada em um contexto de restrição das liberdades políticas. Seus dispositivos educacionais não demonstram uma ruptura significativa em relação ao conteúdo de constituições anteriores, permanecendo influenciados por interesses políticos, especialmente os ligados ao ensino privado. A liberdade de ensino, tema central desde os anos cinquenta que refletiu o embate entre público e privado, foi tratada em um texto concebido sob o regime militar.

Conforme Vieira, houve uma reedição dos textos constitucionais que os tornava próximos ao conteúdo da LDB de 1961.

Outros temas advindos dos textos nacionais de 1934, 1937 e 1946 são reeditados, fazendo com que os dispositivos relativos à educação na Constituição de 1967 estejam mais próximos da LDB de 1961 do que da legislação aprovada em pleno vigor do estado de exceção. (Vieira, 2007, p.302).

É importante destacar o retrocesso pela desvinculação dos fundos destinados à educação. De acordo com a Constituição de 1946, a União deveria investir, no mínimo, 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderiam destinar menos de 20% de sua receita proveniente de impostos para a manutenção do ensino. Na Constituição de 1967, essa obrigação foi eliminada. Na década de 1980, uma emenda restaurou essa vinculação, estipulando que a União deveria investir

"nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (EC nº 24/83, art. 176, § 4º).

Com o desgaste gradual do regime militar iniciado em 1978, o país voltou a buscar a construção de um estado democrático de direito. Em 1984, um movimento popular vigoroso lutou por eleições diretas para presidente. No entanto, o Congresso Nacional ainda realizou a escolha de forma indireta, elegendo Tancredo Neves como presidente e José Sarney como vice.

Como explica Vieira (2007, p.303) o então "presidente eleito falece antes da posse. Em seu lugar assume o vice que mantém o compromisso de revogar a legislação autoritária". Nesse período, o debate sobre educação se manifestou em documentos que refletiam as aspirações educacionais da época, como: "Educação para Todos: caminhos para mudança, I Plano de Desenvolvimento da Nova República 1986-1989 e Dia Nacional de Debate sobre Educação".

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alinhada ao contexto de abertura política, surge a "Constituição Cidadã", que defende a inclusão de grupos historicamente marginalizados no acesso à educação, enfatizando o princípio da igualdade de condições para ingresso e permanência na escola. A proposta de um Plano Nacional de Educação foi novamente retomada como uma estratégia de elaboração política. Nas palavras de Cury (1998, p. 168):

A redemocratização de 1988, com o arremate do Estado democrático de Direito trazido pela Constituição Federal, abre novas perspectivas para o país. Com um capítulo próprio e bastante alentado de educação, esta se vê ampliada com novos direitos, com o direito público subjetivos da educação fundamental, a gratuidade em todos os níveis na escola pública, a vinculação orçamentária, as diretrizes e bases e o Plano Nacional de Educação.

A Constituição Cidadã de 1988 trouxe uma nova concepção de participação na elaboração de políticas públicas. Enquanto, em momentos anteriores, a participação era liderada pelo povo, como no caso do Manifesto dos Pioneiros, ou conduzida por agentes governamentais em reuniões e congressos destinados à criação de planos anteriores, os novos conceitos passaram a refletir uma multiplicidade de vozes, representadas por entidades da sociedade civil organizada.

Historicamente, contudo, a participação social sempre ocorre dentro de contextos sociais, econômicos, políticos e culturais abrangentes, nos quais diversas

forças sociais influenciam o cenário e moldam tanto a forma quanto a intensidade dessa participação em situações específicas. Por isso, é fundamental reconhecer que o espaço de envolvimento dos cidadãos na política é dinâmico e contraditório, possibilitando a contestação das práticas vigentes e uma reavaliação dos métodos de experiência democrática limitada que predominam na sociedade civil (Campos; Maciel, 1997, p. 150).

Assim, o texto do PNE (2011) ao tratar da CF/88 destaca:

A nova Constituição de 1988 tem seu capítulo de educação fortemente influenciado pela participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) constituído em 1986, e que agregava inicialmente (com a denominação de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito) 15 entidades (CUT, CGT, OAB, ANPED, SBPC, SEAE, CEDES, ANDES, ANDE, CPB, FENOE, FASUBRA, ANPAE, UNE e UBES), todas engajadas no processo de redemocratização do País. O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília em 09/04/1987 com o Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita (Brasil, 2011, p.18).

A Constituição de 1988 introduziu o princípio da gestão democrática e manteve a organização do sistema de ensino, envolvendo os entes federais e os municípios, todos com liberdade organizacional. A cooperação entre eles ocorre de acordo com as diretrizes estaduais e com a competência da União.

O primeiro passo efetivo para a formulação de uma nova política de educação sob a nova Constituição veio, antes mesmo da LDB, foi dado pelo MEC em 1993 com a criação do Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003. Esse plano foi resultado do compromisso assumido pelo Brasil ao aderir às resoluções aprovadas na Conferência Mundial de Educação para Todos¹⁰, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, promovida pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial (Brasil, 2011).

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública teve uma participação ativa durante a elaboração da Constituição, organizando atividades para colaborar com a formulação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O Fórum promoveu encontros em 17 estados brasileiros. Através de debates realizados em diversos “seminários e conferências, foi elaborado o projeto de lei proposto pelo Deputado Jorge Hage, popularmente conhecido como projeto de iniciativa popular ou projeto

¹⁰ Conferência Mundial de Educação Para Todos: reuniu 157 países em Jomtien (Tailândia) em março de 1990. A principal conclusão do encontro foi que o acesso universal à educação e o combate ao analfabetismo deveriam se tornar prioridade internacional nos próximos dez anos (Jornal folha de

da sociedade civil” (Brasil, 2011, p.19).

Esse projeto não foi bem-sucedido, e o projeto do Executivo, apresentado pelo relator no senado, Darcy Ribeiro, acabou prevalecendo, resultando na atual LDB (Lei nº 9.394/96). Esta lei estabelece uma forte mudança na correlação de forças e uma manobra política do MEC:

As competências dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, com liberdade de organização nos termos desta lei (§2º do art. 8º) e atribui em seu inciso I do art. 9º à União a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 2011, p.19).

Entretanto, com promulgação da CF/88, houve um avanço significativo no contexto dos direitos sociais. Através do art. 214 da Constituição Federal/88 e por meio da Emenda Constitucional 59/2009, ficou garantido que:

A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a (EC 59/2009): I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 2009, *grifo nosso*).

O Plano Nacional de Educação, elaborado de acordo com as intervenções plurianuais do poder público e da sociedade, representa uma antiga reivindicação de diversos e relevantes segmentos da sociedade em nosso país. De acordo com os autores Valente e Romano, a LDB surge 12 anos após a promulgação da CF/88:

Em 9 de janeiro de 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/ 2001, que aprova o PNE. Doze anos depois de promulgada a Constituição Federal, surge à norma legislativa posta no seu artigo 214 e requerida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada,

na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS) (Valente; Romano, 2002, p. 98).

Ainda conforme os autores, “o plano, conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente¹¹ subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados” (Valente; Romano, 2002, p. 97).

A reação rápida da sociedade levou o governo de Fernando Henrique Cardoso a encaminhar o plano à Câmara, onde foi tratado, de maneira peculiar, como um anexo ao PNE da sociedade brasileira. Ivan Valente e Roberto Romano (2002, p.104) analisaram dessa forma o processo de tramitação do PNE no Congresso:

O parlamento viu-se diante de um grave conflito ao elaborar o PNE, num quadro em que o governo contava com ampla maioria na Câmara dos Deputados e no Senado. Era previsível que tal poder fosse mobilizado para controlar a tramitação da matéria. [...] Esse controle operou abreviando a participação social no debate do Congresso, inclusive fazendo preponderar nas audiências públicas os convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais. O substitutivo (que se tornou o texto base da lei) tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de Frankenstein) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Estes últimos pontos são os que, de fato, possuem relevância estratégica num Plano.

Após a tramitação no Congresso Nacional, envolvendo duas propostas distintas de Planos Nacionais de Educação — uma do governo e outra da sociedade — foi aprovada a Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o PNE com vigência de dez anos, com predominância das propostas do governo.

A proposta apresentada pelo Ministério da Educação fazia referência explícita ao Plano Decenal de Educação para Todos, posicionando-se como uma continuidade do plano anterior. O texto oficial do PNE do MEC previa que as diretrizes e metas apresentadas deveriam ser debatidas no Congresso Nacional.

As duas propostas refletiram mais do que a existência de visões políticas

¹¹ Foi deputado estadual pelo PT por dois mandatos (1987/90 e 1991/94), quando foi considerado pelo movimento “Voto Consciente” um dos deputados mais ativos da Assembleia Legislativa de SP. Como deputado Federal (1994/98 e 2001), se destacou pela posição firme no combate à política neoliberal do governo FHC e foi coautor do pedido de criação da CPI Bancos (Valente, 2023, s/p).

educacionais opostas: de um lado, havia um projeto democrático e popular representado pela proposta da sociedade; de outro, um plano que congregava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, com base nas metas estabelecidas pelo governo.

O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica. A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação (Valente; Romano, 2002, p. 98).

Nesse aspecto, o PNE Proposta da Sociedade Brasileira, ao abordar a educação profissional, enfatiza a necessidade de formar “profissionais críticos e competentes, que participem ativa e criativamente do mundo do trabalho” (II CONED, 1997, p. 60). No entanto, essa proposta foi praticamente ignorada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, que optou por dar andamento à proposta do Executivo Federal, resultando na Lei nº 10.172/2001, com a incorporação de apenas alguns elementos pontuais do PNE da Sociedade Brasileira (Negreiros; Neto; Santos, 2021).

O PNE aprovado acabou sendo sancionado com a exclusão de nove metas, vetadas por recomendação da área econômica do governo, todas relacionadas ao financiamento da educação. Essas metas vetadas tinham origem na Proposta da Sociedade ou nas Emendas Parlamentares apresentadas.

Em seu artigo, Valente e Romano (2002, p.103) destacam que:

As metas vetadas atenuavam os traços de simples “carta de intenções” que marcavam o texto da lei aprovada e que os vetos impostos ao que foi aprovado no parlamento ilustram o caráter inócuo que a atual administração federal atribui ao PNE e, ainda que o presidente vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano, uma vez que um plano deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas.

Para Dourado (2006), a tramitação do PNE envolveu o confronto entre dois projetos que expressavam concepções e prioridades educacionais divergentes, especialmente no que se refere ao alcance das políticas em termos de financiamento e gestão. Destaca Dourado (2010, p. 31):

É importante destacar que os dois projetos apresentavam concepções distintas, o que se traduziu nas prioridades, diretrizes e metas, mas, também, no diagnóstico e na compreensão dos nexos entre política, gestão e financiamento. A respeito de pontos centrais que se apresentavam no Projeto de PNE da Sociedade Brasileira, e que não se fizeram presentes no projeto do MEC e, conseqüentemente, no PNE aprovado, destacam-se, entre outros: a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação; o Fórum Nacional de Educação como instância máxima deliberativa da política educacional brasileira, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação; a redefinição do Conselho Nacional de Educação como órgão normativo e de coordenação do SNE, estabelecendo nova composição e atribuições. A tradição patrimonial, a ofensiva governamental e a ação pouco propositiva da maioria parlamentar, no sentido de fazer representar as demandas da sociedade civil organizada, especialmente por meio das ações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, resultaram em um Plano com questões e limites estruturais significativos, no tocante ao plano propriamente dito, em sua aceção de Plano de Estado e, em seu bojo, na organicidade e articulação entre concepção, diretrizes e metas e o potencial de sua materialização, no que concerne, entre outros fatores, à gestão e ao financiamento da educação nacional.

Entendemos, com base em Dourado (2010, p. 683), que a “aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso”. Saviani (1999) observa que a proposta do Executivo Federal visava inserir uma racionalidade financeira na educação, enquanto a proposta do II CONED buscava implementar uma racionalidade social. Sobre a estrutura do PNE aprovado, Dourado destaca:

Em consonância com a organização da educação brasileira, em seus níveis e modalidades educacionais. O conjunto de diretrizes e metas retrata a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão (Dourado, 2010, p. 684).

De acordo com Dourado (2010, s/p) “O PNE aprovado apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano”. Definido como um plano nacional abrangente para toda a educação, o PNE delineou metas para os diversos entes federativos, buscando uma lógica de regulamentação de um sistema cooperativo, conforme previsto na legislação federal de 1988, mas com limitações em relação à sua eficácia.

No que diz respeito à gestão democrática, o PNE (2001-2010) destacava, em sua meta 22, que cada sistema de ensino deveria estabelecer normas de gestão

democrática para o ensino público com a participação da comunidade. Além disso, a Meta 25 determinava a elaboração e execução de planos estaduais e municipais de educação alinhados ao PNE, sustentando, assim, a proposição da meta 22.

Os mecanismos e instrumentos para gestão democrática, como a constituição de instâncias deliberativas e a eleição de diretores, não foram abordados no plano, nem qualquer meta ou estratégia para garantir a criação dessas instâncias no ambiente escolar.

Um quadro comparativo das propostas expressas pela sociedade e pelo MEC sobre a gestão democrática no PNE 2001-2010, apresentado por Carvalho (2020, p. 85), revela um hiato significativo entre o PNE proposto pela sociedade brasileira e o PNE aprovado, especialmente no que diz respeito aos aspectos que caracterizam a gestão democrática nas escolas.

Quadro 10 - Comparativo entre o PNE proposto pelo MEC e o PNE - Proposta da Sociedade Brasileira sobre a meta da Gestão Democrática

Categoria	PNE – Proposto pelo MEC	PNE – Proposta da Sociedade
Instâncias deliberativas	Não expressa	*Criar, no prazo de três anos, os conselhos escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares. *Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos conselhos escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior.
Eleição de Diretor	Não expressa	*Realizar, a partir de 1998, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos, de acordo com seu Projeto Político Pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados.

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa de Carvalho (2020).

Fica evidente que o PNE proposto pela sociedade brasileira apresentava um conteúdo mais representativo, participativo e democrático em comparação com o PNE sancionado em 2001, que fez pouco para promover a democratização das escolas.

Lima (2017) observa que, a partir de 2000, surge uma nova configuração

nacional para as políticas educacionais, marcada pela disputa entre a sociedade civil e a política por autonomia no mesmo cenário. Essas disputas se concentraram na formulação do primeiro PNE, quando duas propostas de Plano foram apresentadas ao Congresso Nacional, mas apenas uma delas obteve êxito.

Em 2009, iniciou-se o processo de construção do PNE com previsão inicial de vigência de 2010 a 2020. No entanto, ao final de 2010, o MEC conduziu a elaboração de uma nova proposta para o Plano Nacional de Educação com vigência de 2011 a 2020, buscando ampliar a oferta e melhorar a qualidade da educação no país.

Cabe destacar que “em 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que se constituiu em um amplo movimento envolvendo a sociedade política e diversos setores da sociedade civil vinculados à educação”. (Oliveira *et al.*, 2011, p. 483). Esse movimento buscou consolidar melhorias no sistema educacional por meio de debates democráticos e participativos. A CONAE/2010 contou com várias conferências regionais, estaduais e municipais, reunindo educadores, outros profissionais da educação, pais, estudantes, gestores e pesquisadores para discutir e organizar questões relacionadas à educação.

No entanto, segundo a ANPED (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação), o Projeto de Lei n. 8.035 apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 não refletiu integralmente as deliberações discutidas durante a CONAE.

Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE (ANPED, 2011, p. 484).

A ANPED tem desempenhado um papel significativo na produção de conhecimento e no debate sobre políticas educacionais, com foco em promover uma educação de qualidade de maneira cada vez mais democrática. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) também esteve ativamente envolvida no processo de construção do novo PNE, apresentando propostas para a sociedade brasileira.

O quadro a seguir ilustra a relação entre as proposições efetivadas e as propostas originalmente solicitadas, oferecendo um comparativo entre elas.

Quadro 11 - Comparativo entre a proposta da meta 19 do PNE (2014-2024) do Executivo, da ANPED e da CNTE.

Proposta do Executivo PL n. 8.035/2010	Proposta da ANPED (BRASIL, 2011)	Proposta da CNTE (BRASIL, 2010)
<p>Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar;</p> <p>Estratégias: 19.1: Priorizar o repasse de transferência voluntária na área da educação para os estados e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares; 19.2: Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.</p>	<p>Meta 19: Modificada: Garantir, a aprovação de lei específica de gestão democrática, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que assegure mecanismos de participação da comunidade escolar e local na discussão, elaboração e implementação de planos estaduais e municipais e projetos pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e na efetiva autonomia das instituições de educação básica e superior;</p> <p>Estratégia Modificada: 19.1: Priorizar o repasse de transferência voluntária na área da educação para os estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios de escolha de diretores escolares que garantam a participação da comunidade escolar.</p> <p>Estratégia Substitutiva: 19.2: Implantar a eleição direta para diretores/as das escolas federais, estaduais, distrital e municipais da educação básica, preservando as orientações comuns do Sistema Nacional de Educação de Educação a ser configurado em regime de colaboração, além da garantia ao reconhecimento do direito às formas alternativas de gestão democrática escolar respeitando as necessidades e costumes de grupos.</p> <p>Emenda Aditiva: 19.3: Fomentar a livre organização</p>	<p>Estratégia Aditiva: 19.3: Estimular o fortalecimento dos conselhos escolares, que devem contar com ampla participação da comunidade educacional, e a constituição de grêmios estudantis em todas as escolas públicas do nível básico. 19.4: Priorizar o repasse de transferência voluntária da União aos entes federados que instituírem fóruns e conselhos de educação, nos moldes propostos aos colegiados nacionais, com ampla participação social – inclusive dos profissionais da educação básica – e que assegurem a presença de representantes da comunidade escolar no processo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas educacionais. 19.5: As instâncias de gestão participativa da escola e a produção do trabalho escolar devem reconhecer as práticas culturais e sociais dos/as estudantes e da comunidade local, entendendo-as como dimensões formadoras que se articulam com a educação e que devem ser consideradas na elaboração dos projetos políticos pedagógicos e planos de desenvolvimento institucional.</p>

	<p>estudantil na educação básica e superior, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas.</p> <p>19.4: Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva.</p> <p>19.5: Garantir que nos conselhos de educação da União, estados, DF e Municípios, bem como nos colegiados escolares, os pais e alunos possuam, pelo menos, metade dos assentos.</p> <p>19.6: Assegurar mecanismos de participação no planejamento e decisões da vida das instituições educativas, por parte dos professores, funcionários, crianças e pais/responsáveis, conforme previsto na LDB e ECA.</p>	
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base na proposta do Executivo, da ANPED e da CNTE. (2011).

A proposta da ANPED “expressa um caráter autônomo e deliberativo da participação na escolha do diretor e é feita pela comunidade escolar, via eleição direta para diretores” (Lima, 2017, p. 75).

A estratégia 19.2 da ANPED apresenta-se como uma alternativa à proposta do Executivo, propondo a eleição e a constituição de conselhos escolares deliberativos para a escolha dos dirigentes escolares, em contraste com o PL n. 8.035/2010, que previu a nomeação. Essa estratégia também se opõe aos critérios técnicos de mérito, desempenho e avaliação propostos pelo PL n. 8.035/2010 para a seleção de diretores, além de defender a criação de uma lei específica para regulamentar a gestão democrática nos sistemas de ensino.

Assim, ambas as propostas propuseram modificações ao texto do MEC, que foi encaminhado ao Legislativo Federal por meio do PL n. 8.035/2010, sugerindo

emendas que alteravam ou suprimiam a meta 19, relacionada à gestão democrática e suas respectivas estratégias.

O projeto de Lei n. 8.035/2010, encaminhado ao Congresso Nacional e aprovado em dezembro de 2010, estabeleceu diretrizes importantes para a educacionais, incluindo: a erradicação do analfabetismo, universalização do ensino escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção da sustentabilidade socioambiental e o avanço humanístico, científico e tecnológico do país.

A proposta do Plano parecia estar alinhada com a Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009, que ampliava a obrigatoriedade do ensino para todas as etapas da educação básica. Essa emenda alterava o Art. n. 214 da Constituição Federal, destacando o papel articulador do PNE no Sistema Nacional de Educação. Ela também enfatizava o regime de colaboração entre os entes federados e a necessidade de implementar as metas estabelecidas para a aplicação dos recursos públicos no setor educacional.

Porém, conforme Dourado (2011), o Plano Nacional de Educação (2011-2020) deveria assegurar, entre outros aspectos, os seguintes:

- A efetivação do Sistema Nacional de Educação e a instituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação do SNE;
- A regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados;
- A ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB de modo a garantir 10% do PIB para a educação nacional, bem como a efetiva regulação democrática da educação nacional;
- A defesa de educação democrática e de qualidade, tendo por eixos a inclusão, a diversidade e a igualdade, bem como a instituição de um sistema nacional de avaliação em sintonia a esses princípios de modo a assegurar, por meio de políticas integradas e afirmativas, melhoria no acesso e permanência com sucesso para todos;
- A consolidação de políticas e programas de formação, desenvolvimento profissional e valorização dos trabalhadores da educação, incluindo planos de carreira e remuneração compatíveis (Dourado, 2011, p. 690).

Diferentemente do Plano anterior, a construção do II PNE, envolvendo a sociedade política e a sociedade civil, resultou em “avanços e perdas para a consolidação de processos democráticos na educação brasileira, com o texto final da Lei que aprova este Plano para o próximo decênio” (Peroni; Flores, 2014, p. 187). Contudo, ainda existe a necessidade de se avançar mais no processo decisório e na elaboração democrática do Plano, bem como nos debates sobre as políticas

educacionais do país.

Em 15 de dezembro de 2010, o Documento Final foi finalmente entregue ao MEC, e após oito meses de tramitação, o PL n. 8.035/2010 foi encaminhado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, à Câmara Federal.

Nas palavras de Peroni e Flores (2014, p. 182):

A tramitação deste PL na Comissão Especial da Comissão de Educação da Câmara, ao longo dos anos de 2011 e 2012 gerou intensa mobilização da sociedade, sendo ameaçado por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática. Entre anúncios de divulgação do Relatório e vários cancelamentos de sua apresentação pelo Deputado Ângelo Vanhoni – Partido dos Trabalhadores/Paraná (PT/PR), relator da Comissão de Especial do PNE da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, os movimentos sociais se esforçaram para entender o que estava acontecendo, sem perder de vista a urgência da pressão cotidiana no Congresso.

Enquanto a sociedade exercia pressão sobre os parlamentares, estes também estavam sendo pressionados pelo Governo Federal, o que resultou no atraso da votação do PL. Como afirmam Peroni e Flores (2014, p. 183):

Finalmente, em 16 de outubro de 2012, o PL nº 8.035/2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados com a aprovação de 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos royalties da camada pré-sal do petróleo para investimento em educação, a despeito dos anúncios do governo de que não haveria recursos suficientes para garantir aquele índice.

Após toda essa problemática enfrentada, o PL n. 8.035/2010 foi novamente discutido na Câmara dos Deputados, onde recebeu várias emendas. Após ser aprovado nessa instância legislativa, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde passou a ser denominado. Projeto de Lei Complementar – PLC nº103/2012. No Senado, o texto foi modificado novamente e, após sua aprovação, retornou à Câmara dos Deputados, onde passaram a ser realizados ajustes adicionais. Finalmente, o projeto foi aprovado em 3 de junho de 2014 e enviado para sanção presidencial, sendo sancionado sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff, em 25 de junho, tornando-se a Lei nº 13.005/14, que institui o PNE para o decênio 2014-2024.

Atualmente, o II PNE conta com quatorze artigos, um anexo, vinte metas e suas estratégias respectivas estratégias, que devem ser cumpridas dentro de prazos ou percentuais estabelecidos. As metas abrangem os dois níveis de ensino, etapas e modalidades da educação, a oferta da Educação Profissional, a Educação de

Jovens e Adultos, além de abordar questões relacionadas ao financiamento, à implementação da gestão democrática e outros aspectos relevantes (Brasil, 2014).

Com base nos estudos realizados até o momento, entendemos que o processo de discussão gerado pela CONAE foi um cenário rico, mas que pode ter sido usado mais como um meio de legitimação de uma proposta de governo, em vez de uma proposta de Estado. Vale ressaltar que o II PNE se configura como uma das políticas públicas educacionais mais significativas para o sistema educacional nacional, promovendo o desenvolvimento e a organização de padrões e diretrizes para a educação.

A tramitação do novo PNE foi marcada por uma lentidão considerável, atribuída a diversas outras prioridades, como os processos eleitorais e as demandas financeiras relacionadas à Copa do Mundo de 2014. O grande desafio foi conquistar um Plano Nacional de Educação que funcionasse como instrumento político capaz de concretizar um projeto de educação de qualidade social, reafirmando a educação como direito público.

Segundo Dourado (2010), há uma falta de clareza quanto aos objetivos do II PNE:

Assim, em que pesem os limites referentes ao PNE como efetiva política de Estado, aqui apresentados, resultado do processo de tramitação, da ausência de centralidade conferida a ele na efetivação de políticas, dos limites político-econômicos vigentes à regulamentação da ação dos entes federados sob a ótica da cooperação e colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, é fundamental ressaltar que a aprovação do PNE suscitou, paradoxalmente, novos marcos para os processos de organização e gestão da educação nacional. A este respeito, a CONAE, ao dar centralidade à construção do novo PNE como política de Estado, sinaliza a importância e, ao mesmo tempo, revela a necessidade histórica de superação dos atuais limites do plano vigente, no que concerne à sua proposição e materialização (Dourado, 2010, p. 693).

Entendemos que este PNE foi aguardado com expectativa para que os Estados e Municípios pudessem elaborar seus próprios planos educacionais. Nesse sentido, acredita-se na construção de um sistema nacional de educação que promova uma política educacional voltada para a democracia, garantindo o acesso à educação em todo o território nacional e assegurando o desenvolvimento contínuo no campo da educação.

2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA PRESSUPOSTOS LÓGICOS E TEÓRICOS DO PL N° 8.035/2010 A LEI N° 13.005/2014 - II PNE

O atual contexto político nos leva a refletir sobre o futuro, no qual o modelo de gestão das redes públicas em nível nacional se mostra mais ambígua, gerando incertezas e possíveis consequências para os próximos anos.

No início dos anos 1990, os debates sobre um novo modelo de gestão nas escolas ganharam relevância. Sob a influência do ordenamento neoliberal, esse modelo começou a se consolidar na administração pública, incluindo a educação brasileira. Nesse contexto, Frigotto (2011, p. 245) ressalta que, “é dada ênfase aos processos de avaliação de resultados, balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil, em nome da qual os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências”.

Em resposta a esse cenário, foram realizados diversos eventos, como fóruns, congressos e seminários, para discutir e reivindicar um modelo de gestão desejado. Essas discussões culminaram no texto da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9394/96), que, em conformidade com a Constituição Nacional, oficializou e regulamentou a gestão democrática como um princípio fundamental em todas as escolas públicas brasileiras. Após a regulamentação da Lei 9394/96, o tema passou a ser debatido com maior frequência, levando o governo a criar diferentes formas de divulgação. Nenhum mecanismo foi tão marcante quanto o proposto no artigo 12, inciso II da referida lei, que estipula: “administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros”.

O artigo 206, inciso VI da Constituição Federal de 1988 estabelece que o ensino seja ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Portanto, cada sistema de ensino deve estruturar a gestão democrática nas escolas públicas, com a responsabilidade de regulamentar e adaptar as normas necessárias para o funcionamento das unidades educacionais.

O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 também fez referência à gestão democrática nas escolas brasileiras em sua meta 22, estabelecendo que os sistemas de ensino deveriam criar normas para gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade, conforme indicado a seguir:

Desenvolver padrão de gestão que tenha com elementos a destinação de recursos para as atividades fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica (Brasil, 2001).

A gestão democrática foi, então, formalmente instituída, tornando-se um dever em todas as escolas da rede pública brasileira. Contudo, após a euforia inicial da redemocratização do país, a aceitação dessa gestão pelo governo federal ainda era limitada, e seu interesse em implementá-la, mesmo com o respaldo legal, era baixo.

Nesse contexto de descentralização, a gestão democrática começou a se consolidar na maioria das redes públicas brasileiras, muitas vezes influenciada pelo foco econômico. O governo federal passou a criar programas específicos para o financiamento escolar, como o “Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que tem em sua finalidade prestarem assistência financeira, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal”. (MEC PDDE, s/p, 2024). Compreender esse processo é essencial tanto em termos de democratização quanto de gestão pública, visando a melhoria da eficiência administrativa.

A proposta de descentralização busca redistribuir o poder, transferindo-o do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário.

A criação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação tem contribuído para reduzir a centralização do poder anteriormente concentrado na União, fortalecendo o processo de municipalização e promovendo a democratização das relações educacionais. Essa abordagem também assegura a participação ativa da sociedade civil nas discussões e definições das políticas educacionais.

A democratização da gestão escolar é essencial para a construção de uma educação pública de qualidade, com a escola vista como um sistema complexo de redes, leis, regulações, cuja base encontra-se hoje na LDB. Essa legislação, de certa forma, institucionaliza a autonomia escolar, direcionando a gestão da educação para fortalecer a atuação local através da autonomia da escola.

A partir daí, ocorreram grandes transformações nas instituições, como o maior envolvimento de pais, alunos e profissionais da escola no processo de tomada de

decisões, além da colaboração, em alguns casos, com empresas e autoridades locais. O diretor escolar passou a ser concebido como um gestor participativo, que escuta e é escutado democraticamente.

O princípio legal da gestão democrática não só transformou a administração das escolas públicas brasileiras, mas também impulsionou as redes públicas de ensino a estabelecer normas e regulamentações específicas para as unidades escolares. É importante não reduzir esse princípio apenas ao método de seleção dos diretores escolares; ele compreende que o cargo pode ser ocupado de diferentes formas, como por eleição direta e secreta da comunidade escolar, concurso público de cargo efetivo ou indicações políticas partidárias.

A inclusão da meta 19 no PL nº 8.035/2010, uma das vinte metas escolhidas para compor o PNE 2014-2024, garantiu na legislação a regulamentação dos cargos de diretores escolares, evidenciando a relevância do tema na agenda das políticas educacionais. Das 2.906 emendas apresentadas, um número recorde para uma proposta legislativa ordinária, cerca de 3% (ou 74 emendas) buscavam influenciara meta 19 e suas estratégias (Gomes, 2015).

Conforme Gomes (2015, p. 149), “No Senado, ampliou-se para dois anos o prazo dos entes federados para o cumprimento do disposto no art. 9º, substituindo-se a aprovação de leis específicas pelo encaminhamento de projeto de lei ao poder legislativo local”. No retorno à Câmara, segundo a autora, “havia perdido muito de sua força impositiva, e o texto final combinou a proposta de leis específicas com o prazo de dois anos para aprovação ou adequação de legislação local sobre o tema” (Gomes, 2015, p.149). Portanto,

O texto preservou a ideia de que a gestão democrática deveria ser associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e explicitou a proposta de consulta pública à comunidade escolar. Porém, como foi suprimida a referência à direção escolar, não ficou explícito em que aspectos da gestão democrática tais critérios e consulta pública devem ser aplicados (Gomes, 2015, p.149).

As propostas que buscavam modificar a redação da meta 19 abrangiam uma ampla gama de temas, desde a garantia de participação da comunidade na elaboração e execução de projetos pedagógicos, fóruns e planos de educação, até questões mais específicas, como a possibilidade de seleção de diretores escolares por meio de concurso público.

Ao final da primeira etapa de tramitação na Câmara, foi definido que no corpo normativo do PL nº 8.035, de 2010, seria inserido o art. 9º, que “determinava aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a atribuição de aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação”. Conforme ressaltado por Gomes (2015, p.144):

Mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar (Gomes, 2015, p. 144).

A definição de parâmetros específicos ocorreu apenas na elaboração da meta 19, que trata da questão da seleção de diretores escolares, vinculando-a a critérios técnicos de mérito e desempenho. Não há referência à escolha direta do diretor pela comunidade escolar, mas sim ao envolvimento dessa comunidade no processo de seleção, conforme podemos observar a seguir:

As propostas que pretendiam alterar a redação da meta cobriam um conjunto de temas bastante variado, desde a garantia de participação da comunidade na elaboração e implementação de projetos pedagógicos, fóruns e nos planos de educação até questões muito localizadas, como a possibilidade de provimento do cargo de diretor por concurso público – modelo adotado por São Paulo –, e não somente por nomeação comissionada, como estava no PL (Gomes, 2015, p. 147).

Vale destacar a inclusão de estratégias voltadas para a criação de fóruns permanentes de educação nos entes subnacionais, que promovem a visão do projeto político-pedagógico como uma ação coletiva. Essas medidas desempenham um papel relevante na efetivação da gestão democrática.

O II PNE (2014-2024) propõe a adoção de legislações específicas sobre gestão democrática como um mecanismo decisivo para essa construção social e política em estados, municípios e no Distrito Federal. Tal informação será, portanto, crucial para o monitoramento do cumprimento do plano.

No contexto da gestão escolar, um fator determinante para a qualidade do ensino é a expectativa de que o diretor possa coordenar e organizar os recursos disponíveis, colaborar na gestão das atividades de seu grupo e estimular a participação de diversos membros. No ambiente escolar, essas funções se somam a outras, transformando o papel da escola de simples promotora do conhecimento para a gente desenvolvimento humano.

É importante ressaltar que “a gestão democrática requer ampliação dos processos participativos para agregar legitimidade e buscar fortalecer a autonomia escolar”, e para tal “gestão requer uma formação sólida, cultura de planejamento e utilização de instrumentos adequados de gestão”. (Gomes, 2015, p. 153).

Atualmente, o II PNE (2014-2024) tem como objetivo estabelecer uma organização democrática, associada à implementação das metas e a elaboração de planos estaduais e municipais que contemplem a participação de membros da comunidade educacional e da sociedade, buscando assim legitimidade e autonomia nos processos decisórios escolares.

Observamos uma significativa lacuna entre o que está previsto na legislação e o que de fato é implementado no sistema escolar. O direito parece estar à frente da sociedade, o que é paradoxal, já que ele deveria acompanhar e se adaptar às mudanças sociais.

No que diz respeito à nova proposta de um III Plano Nacional de Educação para o período de 2025-2035 (originalmente 2024-2034, conforme o Projeto de Lei 2614/24 do Poder Executivo), ela está atualmente em análise na Câmara dos Deputados, após ser prorrogada pela lei 14.934/24, que estendeu a vigência do plano atual até dezembro de 2025.

Conforme a Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (Novo, 2024, s/p) “A proposta do novo PNE foi elaborada pelo Ministério da Educação, a partir das contribuições de um grupo de trabalho, da sociedade, do Congresso Nacional, de estados, municípios e conselhos de educação”. O texto também incorpora sugestões da Conferência Nacional de Educação, realizada em janeiro, com mecanismos que permitem o monitoramento contínuo ao longo do decênio.

A mesma Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (Novo, 2024, s/p) em matéria intitulada “Novo Plano de Educação instituiu metas para a educação brasileira até 2034”, destaca que “o novo PNE enfatiza a qualidade do ensino, com objetivos e metas focados em padrões de qualidade na educação infantil, na educação profissional e tecnológica, no ensino superior e na formação de docentes”. Além disso, há menção às modalidades de “educação escolar indígena, educação do campo e quilombola” e uma abordagem e da “educação integral” que ultrapassa a simples extensão da jornada escolar, promovendo “desenvolvimento pleno dos estudantes, com atividades complementares, como artes, línguas e esportes”.

Vale destacar que, no âmbito da gestão democrática da educação, uma das

principais pautas defendidas pela Campanha durante a CONAE 2024 foi a garantia de mecanismos de participação e tomada de decisão que envolvam diferentes segmentos educacionais.

Em entrevista à revista "De Olho nos Planos", Andressa Pellanda (2024, s/p.), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ressaltou que a manutenção dessa meta contribui para melhorias ao reiterar “um compromisso já estabelecido e reconhece a importância de altos investimentos na educação”. Segundo ela, o “descumprimento das metas anteriores destaca a importância de estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação”.

2.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR E SUA EFETIVAÇÃO POR MEIO DE MARCOS LEGAIS NO ESTADO DO PARANÁ

O estado que será objeto da pesquisa a seguir está localizado na região Sul do Brasil, com uma área de 199.554 km², correspondendo a 2,3% da superfície total do país. O Paraná conta com 399 municípios e tem sua principal atividade econômica centrada na agroindústria, destacando-se na produção de grãos como soja, milho e trigo, além da agregação de valor nas indústrias de óleos vegetais, laticínios e proteínas animais, com ênfase na produção de carne de aves (IBGE, 2023). De acordo com dados do censo do IBGE (2023), o estado possui uma população de 11.443.208 habitantes, sendo o 5º maior estado do Brasil em termos populacionais, com um Índice de Desenvolvimento Humano¹² (IDH-2021) de 0,769.

No campo educacional, conforme o censo do IBGE (2023), o Paraná conta com 6.144 escolas de ensino fundamental e 2.081 escolas de ensino médio. O estado possui 87.905 docentes no ensino fundamental e 36.168 no ensino médio, atendendo a 1.365.869 matrículas no ensino fundamental e 403.394 no ensino médio, colocando-se como o 5º estado do Brasil em número de alunos matriculados na rede pública. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede pública do estado, conforme dados do IBGE (2022), é de 6,1 para os anos iniciais do

¹² IDH: mede e avalia o desenvolvimento do país, segundo aspectos sociais e econômicos, como qualidade de vida, renda e escolarização. O IDH quanto mais próximo de 1, melhor e mais alto é o IDH, ao passo que, quanto mais próximo de 0, pior e mais baixo é esse índice.

ensino fundamental e 5,2 para os anos finais, ocupando o 3º lugar na média nacional, atrás apenas de São Paulo e Ceará.

Dessa forma, o Paraná se apresenta como um estado dinâmico e em constante desenvolvimento, tanto no aspecto econômico quanto no educacional, o que justifica o interesse em investigar como foi implementado o Plano Nacional de Educação (PNE) em seus municípios, com foco específico na aplicação da Meta 19, que aborda a gestão democrática. Este estudo busca compreender a atuação do estado paranaense, um dos principais entes federados, em relação à efetivação dessa meta.

Nesta análise, são considerados os preceitos democráticos garantidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 e o II PNE, que fundamentam a gestão democrática escolar, assim como o contexto geográfico da região Sul e as legislações estaduais pertinentes.

Conforme já abordamos nesta pesquisa, com a promulgação da Constituição Federal, outras leis foram estabelecidas para garantir os princípios de gestão democrática. Entre elas, destaca-se a Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que em seus artigos 14 e 15 define as seguintes diretrizes relacionadas à gestão democrática e aos sistemas de ensino:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

1. Participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
2. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público (Brasil, 1996, p. 2).

A LDB/96 estabeleceu marcos fundamentais para a educação nacional, destacando a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da comunidade. Trouxe avanços notáveis, especialmente com a criação de conselhos e organizações que promovam a participação popular na educação básica.

Nesse sentido, Freitas (2022, p.12) ressalta que “os aspectos sociais são relevantes para a educação pública, bem como para o desenvolvimento de políticas nacionais que englobam todo o sistema de ensino”, pois “a sustentação da educação nacional, no que concerne à rede pública, é formada por três pilares

básicos: a rede de ensino, os colaboradores (professores, diretores, coordenadores) e a comunidade”.

Conforme o deputado Henrique Eduardo Alves (2014, p. 8), presidente da Câmara dos Deputados na época em que o PNE foi votado, o PNE “é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas educacionais”. Sendo assim, ele deve ser constantemente revisado e monitorado pelo “Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação”.

De acordo com Santos e Souza, a criação da Lei 13.005/14 é de grande importância:

Vale ressaltar que outra lei de âmbito nacional e de tamanha importância, como a Lei nº 13.005/14, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE), foi criada para estabelecer as metas e objetivos a serem atingidos pela educação nacional no período de dez anos, estabelece entre as suas diretrizes, no seu Art. 2º: São diretrizes do PNE: VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. (Santos; Souza, 2021, p. 4).

A referida Lei 13.005/14 estabelece diretrizes que servem como princípio norteador para que os estados elaborem seus Planos Estaduais de Educação no Art. 8, bem como a elaboração de Leis específicas da GDE no Art. 9, conforme indicado a seguir:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - Assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - Considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - Promovam a articulação Inter federativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Brasil, 2014, p. 46, *grifo nosso*).

Dessa forma, propõe-se que a construção dos Planos ocorra de maneira participativa, levando em conta os sujeitos envolvidos no contexto escolar e o sistema educacional de cada estado, que precisa definir suas prioridades, necessidades e projetos. É fundamental garantir que essa elaboração seja coletiva, com a participação de todos, para fortalecer a identidade escolar. Além disso, as proposições para a implementação do PNE e as diretrizes relacionadas à gestão democrática foram refletidas em sua Meta 19, destacando a especificidade da gestão democrática nas escolas públicas:

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).

Dessa forma, pode-se concluir que tanto a LDB quanto o PNE asseguram, em seus textos, que os sistemas de ensino podem implementar ações e práticas voltadas para o fortalecimento da democracia e da gestão participativa.

A gestão participativa, por sua vez, pode promover mudanças essenciais no ambiente escolar, contribuindo para o desenvolvimento e fortalecimento do papel social dos integrantes da comunidade escolar, assim como para o seu senso crítico, visão de mundo e participação nas decisões.

Nos estudos de Santos e Souza (2021), a prática da democracia escolar é descrita como algo que vai além da criação de leis e mecanismos de gestão democrática, sendo construída no cotidiano das relações, em que se discute, ouve e concretiza os anseios da maioria.

A reflexão proposta por Santos e Souza (2021, p. 3) nos leva a questionar “qual modelo de Estado estamos vivendo”, considerando que a democratização ocorreu através de mudanças no modelo de sociedade e na organização estatal.

No contexto das políticas educacionais, os municípios passam a ter mais autonomia na criação de seus próprios sistemas de ensino, buscando sempre promover a democratização na gestão do ensino.

Com o novo ordenamento jurídico e as reformas realizadas no Estado brasileiro, as garantias constitucionais reforçaram o poder local, transformando os municípios em entes federativos. Isso permitiu que as políticas públicas voltadas para a educação fossem implementadas com um enfoque na descentralização das decisões, possibilitando a criação de sistemas municipais de ensino e promovendo maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica para as escolas. No âmbito local, foram instituídos conselhos de educação e conselhos escolares, que envolvem a participação de diversos atores educacionais, como pais, funcionários e membros da comunidade.

Dessa maneira, foi fundamental que cada estado elaborasse seu Plano Estadual de Educação (PEE) com base no PNE, a fim de definir normas e diretrizes específicas para seus sistemas educacionais. Estados, Distrito Federal e municípios tinham até 25 de junho de 2015 como prazo legal para desenvolver e aprovar seus respectivos planos ou adequar os já existentes às diretrizes, metas e estratégias estabelecidas pelo plano nacional. No contexto da região sul do Brasil, especificamente no estado do Paraná, é possível observar a adaptação e aprovação dos PEEs após a sanção do Plano Nacional de Educação (2014-2024), como evidenciado no quadro 3 apresentado por Souza (2016).

Quadro 12 - Enquadramento legal dos Planos Estaduais de Educação relacionados ao PNE da região Sul do Brasil (2014-2024)

Estados	Lei n°	Data da aprovação	Período	Vigência
Paraná	18.492	24/06/2015	10 anos	2015-2025
Santa Catarina	16.795	14/12/2015	10 anos	2015-2024
Rio Grande do Sul	13.005	25/06/2015	10 anos	2015-2025

Fonte: Elaborado pela autora com base nos estudos de Souza (2016).

De acordo com Souza (2016, p. 30),

Os planos indicam o período de vigência 2015-2024 na própria ementa da

respectiva lei – Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024, incluindo na contagem do decênio, portanto, o ano de publicação do plano propriamente dito. Nestes termos, baseiam-se na notação empregada no PNE 2001-2010 e não na adotada pelo PNE 2014-2024, plano ao qual deveriam expor coesão.

De acordo com a autora Scaff (2023, p. 9), em sua pesquisa sobre elaboração e o acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR), o “PEE-PR foi publicado por meio da Lei Estadual nº 18.492, de 24 de junho de 2015, com vigência para o período entre 2015 e 2025.

Conforme a autora, esse mesmo decreto, que instituiu a Lei do PEE-PR, também criou um comitê gestor composto por 11 instituições, responsáveis pela fiscalização e pelo cumprimento do plano, conforme determinação do MEC.

Dessa forma, com o apoio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, foi estabelecido um roteiro para a estruturação do PEE-PR, seguindo as orientações dessa Secretaria.

Construção coletiva do documento-referência com a participação de setores e segmentos e consolidação do mesmo como documento-base;
Realização de 32 audiências públicas regionais com sede nos Núcleos Regionais de Educação estrategicamente distribuídos no território paranaense (Scaff, 2023, p. 9 *apud* Paraná, 2013).

De acordo com Scaff (2023, p.10), a participação do FEE-PR (Fórum Estadual de Educação), na composição do comitê, “reforça, para além do atendimento às orientações do governo federal, a garantia de representatividade social.” A autora destaca ainda que “o FEE-PR foi criado pela Resolução Estadual nº 900 SEED-PR, de 27 de fevereiro de 2013”:

Art. 1.º Instituir o Fórum Estadual de Educação do Paraná – FEE - PR, de caráter permanente, com a finalidade de: I – estimular e coordenar a realização das conferências estadual de educação; II – acompanhar e avaliar a implementação das deliberações das conferências; III – promover as articulações necessárias entre os demais fóruns de educação e, IV – estimular, acompanhar e avaliar a elaboração e implementação dos Planos Nacional estadual e Municipais de Educação (Paraná, 2013, *apud* Scaff, 2023, p.10).

O destaque para o art. 5º da lei que aprova o Plano Estadual de Educação (PEE-PR) está no regulamento sobre a fiscalização e monitoramento do plano. No caso do Paraná, foi criada uma comissão para realizar as avaliações periódicas, composta pela Secretaria de Estado da Educação (SEED), pela Secretaria de

Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE-PR), pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Paraná e pelo Fórum Estadual de Educação (FEE-PR) (Paraná, 2015).

Também é relevante mencionar que o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) é responsável, conforme o § 2º do Art. 5º, por publicar estudos que avaliem a evolução do cumprimento das metas. “Tais estudos deveriam embasar duas conferências estaduais de educação a serem realizadas a cada quatro anos até o final do decênio”, e precedidas por conferências municipais organizadas pelo FEE-PR. (Scaff, 2023, p.10).

Após cinco anos da publicação da referida lei, em 2020, o IPARDES divulgou um relatório apresentando os resultados parciais do monitoramento das metas do PEE-PR de 2015-2019. “No entanto, nenhuma conferência foi realizada para discussão ou fechamento do documento” (Scaff, 2023, p.10). A autora acrescenta ainda:

Observa-se, nesses dispositivos, a ausência do FEE-PR e da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Paraná, o que compromete a interface sócio estatal do grupo, elemento indispensável ao planejamento educacional nessa década, de acordo com as diretrizes do PNE, do PEE-PR. (Scaff, 2023, p.11).

Observa-se que as contradições mencionadas neste processo estão relacionadas à análise das interações entre os atores sociais e a burocracia estatal. De maneira geral, o PEE-PR, analisado nesta breve avaliação inicial, reflete o que a maioria dos planos enfrentou: um processo único e inicial de elaboração, embora com uma considerável lentidão na construção, tramitação e aprovação. Com base nos dados analisados, é possível perceber que o PEE-PR ainda precisa ser estudado e verificado quanto à sua eficácia e transparência, a fim de garantir uma construção coletiva do planejamento educacional.

Contudo, nos estudos de Scaff (2023, p. 15), a autora aponta uma contradição: “a metodologia de interface sócio estatal definido pela União foi incorporada pelo estado do Paraná apenas no momento da elaboração do PEE-PR, entre 2014 e 2015, não sendo evidenciada no relatório parcial de avaliação, publicado em 2020”.

Diante deste ponto levantado por Scaff (2023), podemos analisar o quadro abaixo, que descreve a Meta 19 da gestão democrática do PNE e como ela se reflete no estado do Paraná.

Quadro 13 - Meta 19 do PNE no Plano Estadual de Educação do Paraná

Estado	Meta / Descrição da meta da GDE no PEE
Paraná	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios de formação e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar no âmbito das escolas públicas, considerando os recursos e o apoio técnico da União para tanto.

Fonte: Elaborado pela autora com base no PEE Estadual (2024).

Consideram-se as principais categorias destacadas nas metas do Plano, os prazos de cumprimento estabelecidos, bem como o (des)cumprimento evidenciado por cada dispositivo legal para a efetivação da GDE.

Assim, no Quadro 5, é possível observar como a Meta 19 do PNE reverbera na implementação da GDE nos Planos Estaduais de Educação (PEEs), além de evidenciar o (des)cumprimento dessa meta sistemas públicos de ensino no Paraná.

Quadro 14 - Aspectos gerais evidenciados na meta da GDE dos PEEs.

Aspectos evidenciados na meta da GDE	PEEs
Paraná	PEEs utilizaram a meta 19 do PNE, mas suprimiram, acrescentaram e/ou que modificaram alguns termos em suas metas.

Fonte: Elaborado pela autora com base no PEE Estadual (2024).

Em relação ao PEE/PR, houve a utilização da Meta 19 do PNE, porém com a supressão, adição e/ou modificação de alguns termos nas metas estabelecidas.

O Plano Estadual de Educação do Paraná (2015) substituiu a expressão “critérios técnicos de mérito e desempenho”, presente na Meta 19 do PNE (2014-2024), pela expressão “critérios de formação e desempenho”, com o objetivo de romper com a lógica da meritocracia (Paraná, 2015, p. 97).

A meta 19 do PEE do Paraná destaca:

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação associada a **critérios de formação e desempenho e à consulta pública** à comunidade escolar no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União e em regime de colaboração entre os entes federados, além de aperfeiçoar e ampliar os processos e instrumentos de gestão dos componentes do sistema estadual de ensino (Paraná, 2015, p. 97, *grifo nosso*).

Com essa substituição, o Plano mencionado deixa de enfatizar o “mérito” e passa a dar maior destaque à “formação”. Vale ressaltar que a falta de transparência e fiscalização dos planos ao longo de sua constituição pelos estados acaba ficando à mercê de suas próprias interpretações.

Conforme Paro (2003, p.7-8),

A forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, ou, ainda, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos.

A meta 19 do PNE definiu três critérios principais para a seleção de diretores de instituições públicas de ensino: mérito, desempenho e envolvimento da comunidade. Dessa forma, o governo brasileiro buscou construir um entendimento abrangente de que esses três critérios são essenciais para aqueles que desejam assumir a gestão de uma escola.

No contexto educacional, o conceito de mérito pode ser associado às conquistas dos estudantes que alcançam determinado sucesso escolar. Esse sucesso, muitas vezes, é atribuído ao mérito acadêmico individual, com base na suposição de que todos os alunos possuem as mesmas condições de vida, acesso e permanência na escola — uma premissa questionável em uma sociedade marcada por desigualdades, como a brasileira.

Valle (2013, p. 668) ressalta que “o mérito só tem sentido em uma sociedade que valoriza algumas capacidades mais que outras, não sendo transparente, nem neutro, como vislumbravam os idealizadores do projeto republicano”.

No que diz respeito aos processos de seleção de diretores escolares descritos na legislação educacional, há consenso em torno de três características

relacionadas ao mérito: experiência como docente, formação em gestão e o fato de o candidato possuir “ficha limpa”¹³.

Historicamente, no Paraná, até meados da década de 1960, a relação entre escola e Estado, no que diz respeito à escolha de diretores, era amplamente marcada pelo clientelismo político e decidida dentro do comando político local ou regional. Na década de 1970, por iniciativa do deputado Aníbal Khury, a Assembleia Legislativa do Paraná revogou o uso da Lista Tríplice¹⁴ como método eletivo, restabelecendo práticas de favorecimento político, semelhantes às que prevaleciam nos anos 1930. O sistema de lista tríplice é amplamente utilizado em outros Poderes da República como, por exemplo, nas nomeações de procuradores-gerais dos ministérios públicos estaduais e de reitores das universidades públicas federais.

Os mecanismos para escolha de diretores nas escolas públicas paranaenses variaram entre indicação política e a utilização da Lista Tríplice. Outra possibilidade de acesso ao cargo era mediante a análise de critérios como tempo de serviço, mérito e escolaridade, resultando no chamado "diretor de carreira". Apesar de um discurso que buscava aparentar mérito, o clientelismo continuou a prevalecer, favorecendo determinados grupos.

Parafraseando Dourado (2008), esta modalidade de escolha de diretores aproxima-se das características das indicações políticas, além de ser excludente, já que não permite a participação da comunidade escolar no processo.

O processo de eleição para diretores é considerado um dos mais democráticos em comparação com as modalidades anteriormente mencionadas. A eleição é um instrumento que pode garantir a democratização da gestão, mas precisa estar vinculada a outros mecanismos de participação, como a construção do Projeto Político Pedagógico da escola, a atuação do Grêmio Estudantil e dos Conselhos Escolares.

¹³ Ficha limpa: A **Lei Complementar nº. 135 de 2010**, mais conhecida como **Lei da Ficha Limpa**, é uma legislação brasileira que foi emendada à **Lei das Condições de Inelegibilidade** ou **Lei Complementar nº. 64 de 1990** originada de um projeto de lei de iniciativa popular idealizado pelo juiz Márlon Reis entre outros juristas que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos. A lei prevê a inelegibilidade de candidatos que tenham sido julgados culpados por tribunais de conta, entidades de classe entre outras, sem que, no entanto, a condenação ter sido transitada em julgado.

¹⁴ Lista Tríplice: Se um terço dos eleitores votar em um mesmo candidato, este constará na lista tríplice, independente da vontade dos outros dois terços dos votantes (Portal TSE).

Historicamente, a função de diretor foi associada a prestígio e reconhecimento social, já que sua seleção costumava ser influenciada por laços sociais e políticos na comunidade, envolvendo apadrinhamento e favores políticos.

Sob uma perspectiva democrática, as eleições para diretores visam fortalecer a cidadania e enfraquecer práticas clientelistas baseadas em critérios político-partidários e favorecimentos pessoais de cunho tradicionalista.

Em seu artigo “Eleições de diretores das escolas públicas: avanços e limites da prática”, Vitor Paro (1996) ressalta que o processo eletivo gerou grandes expectativas na comunidade em geral, mas muitas dessas expectativas não se concretizaram na prática. No entanto, em obras anteriores, o autor já destacava o que a sociedade espera de um gestor escolar:

Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir-se que os indivíduos não deleguem a outro aquilo que faz parte de sua obrigação enquanto sujeito partícipe da ação coletiva. No caso da escola pública, as reclamações, especialmente de diretores, dão conta de que a eleição do dirigente acaba, em grande medida, significando não a escolha de um líder para a coordenação do esforço humano coletivo na escola, mas muito mais uma oportunidade de jogar sobre os ombros do diretor toda a responsabilidade que envolve a prática escolar (Paro 1996, p.4).

Mesmo após quase duas décadas desde que Paro destacou algumas dificuldades na prática da democracia nas instituições de ensino, ainda se observa a permanência de características autoritárias, como a hierarquia rígida, a acomodação e o autoritarismo. Frequentemente, todas as decisões são tomadas pelo gestor sem que as ideias do grupo sejam consideradas. Assim, cabe ao gestor decidir e informar a equipe, que é encarregada de executar sem espaço para questionamentos.

Por fim, a Resolução nº 3.373/2015 da Secretaria Estadual de Educação do Paraná regulamentou o processo de consulta à comunidade escolar para a designação de Diretores e Diretores Auxiliares das Instituições de Ensino da Rede Estadual de Educação Básica, em consonância com a aprovação do PNE 2014-2024. No entanto, essa regulamentação estabeleceu critérios de formação e desempenho, além da consulta pública, aspectos que, de certa forma, ferem o caráter democrático proposto pela meta 19 do PNE.

É importante ressaltar que os critérios de “mérito e desempenho”, mesmo quando combinados com a “consulta pública da comunidade escolar”, acabam por se distanciar de uma perspectiva genuinamente democrática no processo

educacional, inclinando-se para um modelo meritocrático típico de gestão gerencial. Contudo, observa-se nitidamente que “a proposta da GD da Meta 19 do PNE, apesar de incipiente e de forma genérica, aponta a participação da comunidade escolar, do mesmo modo que indica concepções gerenciais, ao mencionar critérios técnicos de mérito e desempenho” (Peroni; Flores, 2014, p.186).

O Plano do Paraná adotou os critérios de formação e desempenho em substituição ao mérito e desempenho, mas manteve a consulta pública à comunidade escolar. A questão central é que o texto da Meta 19 do PEE não contemplou elementos fundamentais para a concretização do princípio da gestão democrática descrito no PNE 2014-2024.

No que se refere à categoria “formação e desempenho” no PEE do Paraná (2015), ela não garante por si só um avanço direto no processo democrático em seus sistemas de ensino público, já que priorizar “formação” em detrimento de “mérito” ou vice-versa não é suficiente. Pelo contrário, isso evidencia uma lacuna nos aspectos que precisam ser considerados para efetivar a gestão democrática de maneira plena. Não se trata de desmerecer a inclusão da “formação” no conteúdo da meta do Plano do Paraná (2015); ao contrário, a formação inicial e continuada é uma categoria importante dentro de um contexto escolar democrático. No entanto, ela deve ser associada a outras categorias essenciais para a concretização de uma gestão verdadeiramente democrática.

Flach (2020, p. 76) compreende a contradição do termo gestão democrática e destaca a dependência do tempo histórico e da realidade local.

Por isso, tratar da gestão democrática como princípio fundante para a organização e a oferta educacional em determinadas realidades requer a compreensão da dimensão contraditória do termo. A forma como é utilizada indica sua vinculação com determinada concepção de sociedade (atual ou futura) (Flach, 2020, p. 76).

O CNE afirma: “Nos tempos atuais não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino”. (Brasil, 2010, p. 1540). De fato, grande parte da legislação disponível se preocupa em assegurar conhecimentos técnicos aos gestores escolares, incluindo etapas de capacitação, certificação ou qualificação como parte do processo de seleção. Em muitos casos, essa capacitação ocorre antes da consulta junto à comunidade escolar.

Paro (1996), em sua obra “Eleição de Diretores”, investigou a prática democrática ao realizar uma pesquisa em diferentes estados, como Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará, além de municípios como Londrina, Goiânia e Vitória. Ele analisou os desafios enfrentados na eleição de diretores de escolas públicas de educação básica em diversas unidades de ensino. Apesar de sua pesquisa ter sido realizada quase três décadas atrás, já apontava que o processo eleitoral apresentava um viés autoritário e tradicional.

Em sua obra, Paro menciona:

Não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados, quando se conjuguem ao processo eletivo outras medidas que atinjam a própria organização do trabalho e a distribuição da autoridade e do poder na escola. a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir-se que os indivíduos não deleguem a outro aquilo que faz parte de sua obrigação, enquanto sujeito partícipe da ação coletiva (Paro, 1996, p. 381).

Nesse contexto, entendemos que a gestão democrática requer a ampliação dos processos participativos, buscando aumentar a legitimidade e fortalecer a autonomia das escolas. Além disso, a necessidade de profissionalização dessa gestão implica que os gestores escolares tenham uma formação sólida, desenvolvam uma cultura de planejamento e utilizem ferramentas de gestão adequadas.

Dourado (2007) comenta que as eleições devem ser entendidas como uma característica intrínseca da escola e precisam “assegurar condições políticas e de gestão para o envolvimento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação das ações e programas educacionais e é tarefa dos poderes públicos [garantir isso]” (Dourado, 2007, p. 939).

Vale ressaltar que o método de preenchimento de um cargo não define, por si só, o tipo de gestão, mas tem impacto significativo em seu direcionamento. Se, no passado, pensava-se em uma gestão democrática como forma de erradicar práticas autoritárias, atualmente, essa gestão se reflete em um discurso que também se foca na qualidade do desempenho dos diretores e, conseqüentemente, na qualidade do ensino. Portanto, “a democratização dos processos de organização e gestão deve

considerar as especificidades dos sistemas de ensino, e buscar a participação da sociedade civil organizada, especialmente o envolvimento de trabalhadores em educação, estudantes e pais” (Dourado, 2007, p. 925).

Ainda no contexto do PEE/PR, e como parte desse panorama, após o primeiro marco legal da gestão democrática, o Paraná realizou ajustes legais para atender ao novo PNE, transformando a legislação anterior por meio da Lei n. 18.590, de 15 de outubro de 2015.

A Lei n. 18.590/2015 estabeleceu em seu Art. 1º que:

A designação de Diretores e Diretores Auxiliares da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná é competência do Poder Executivo, nos termos desta Lei, mediante delegação da escolha à Comunidade Escolar, em consulta realizada simultaneamente em todos os estabelecimentos de ensino (Paraná, 2015, p.1).

A nova legislação não trouxe mudanças em relação aos membros da comunidade escolar ou à forma e período das eleições. Entretanto, propôs uma modificação no parágrafo primeiro do Art. 3º, que anteriormente estabelecia: “O período para a realização da consulta poderá ser alterado em decorrência de eventos que provoquem a paralisação das atividades dos estabelecimentos de ensino e incidam em alteração significativa do calendário escolar, mediante ato fundamentado da SEED”. A nova redação incluiu que “o período poderá ser também alterado em decorrência de decretação de estado calamidade pública” (Paraná, 2015, p.1).

Essa alteração tornou-se ainda mais relevante com a chegada da pandemia de Covid-19 em 2020, que gerou impactos em escala global em todos os setores sociais. É importante destacar que o governo chegou a anunciar o processo eleitoral para diretores, publicar editais e iniciar outros procedimentos, mas a prorrogação dos mandatos ocorreu após forte pressão de professores e entidades sindicais, como a APP Sindicato, que argumentaram sobre os riscos à saúde pública.

Além dessas mudanças, as mais controversas dizem respeito aos Art. 9º e 20º, que alteram os critérios para ocupação do cargo. O Art. 9º estabelece os requisitos para o provimento do cargo, que incluem:

Art. 9. São requisitos para o registro da chapa que seus integrantes:
I - Pertencam ao Quadro Próprio do Magistério, ao Quadro Único de Pessoal, ao Quadro de Funcionários da Educação Básica ou ao Quadro Próprio do Poder Executivo;

- II - Possuam curso superior com licenciatura;
- III - componham o quadro do respectivo estabelecimento de ensino desde o início do ano letivo da consulta;
- IV - Tenham disponibilidade legal para assumir a função, no caso de estabelecimento de ensino que tenha demanda de quarenta horas de direção;
- V - Tenham participado de Curso de Gestão Escolar específico em formação continuada, oferecido pela SEED, ou em parceria com outras instituições formadoras, ou do Programa de Desenvolvimento Educacional - PDE, na linha de estudo de Gestão Escolar, ou de Curso de Pós-Graduação lato ou Strictu sensu, com ênfase em gestão escolar, comprovado mediante diploma reconhecido pelo Ministério da Educação.
- VI - Apresentem proposta de Plano de Ação compatível com o Projeto Político Pedagógico do respectivo estabelecimento de ensino e com as políticas educacionais da SEED (Paraná, 2015, p. 2).

Ao discutirmos a eleição de administradores e sua conexão com o PL e a nova legislação, observamos uma tendência em favor da lógica gerencial. Isso ocorre porque a estrutura proposta foca na criação de critérios de seleção, mas não necessariamente na democratização do processo.

Quanto ao artigo 20º, a lei apresenta a seguinte redação sobre o afastamento do diretor (a):

- I - temporariamente: a) com a instauração de processo administrativo disciplinar, quando as circunstâncias recomendarem esse afastamento, nos moldes da Lei nº 6.174 de 16 de novembro de 1970, garantida a ampla defesa e o contraditório; b) em decorrência de atraso ou apontamento de irregularidade em prestação de contas que provocar a suspensão da transferência de recursos para o estabelecimento de ensino;
- II - definitivamente, por: a) condenação criminal com trânsito em julgado ou aplicação de penalidade administrativa; b) reprovação de prestação de contas, sem prejuízo de responsabilização administrativa quando for o caso; c) insuficiência de desempenho da gestão administrativa-financeira, pedagógica ou democrática, apurada pelos setores técnicos competentes, a pedido do Conselho Escolar, aprovado por maioria absoluta da Comunidade Escolar, mediante votação convocada para essa finalidade, desde que essa convocação se dê mediante requerimento contendo assinaturas de 1/3 (um terço) do estabelecimento; d) descumprimento do termo de compromisso firmado ao assumir a função; e) não participação ou aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido no programa oficial de formação para gestão escolar da SEED, salvo por motivo de força maior, devidamente demonstrado e aceito por decisão fundamentada do Secretário de Estado da Educação (Paraná, 2015, p. 4).

As mudanças propostas refletem o interesse do Estado, muitas vezes em detrimento do fortalecimento do controle social. Ajustes e revisões na legislação são fundamentais, mas devem ser frutos de debates democráticos que considerem os direitos de todos os cidadãos, com foco na melhoria da educação e,

especificamente, no processo de gestão, em vez de reforçar a submissão e o autoritarismo por meio do controle estatal.

A escolha dos diretores escolares, como um dos pilares da gestão democrática, continua sendo um tema de debates intensos no campo educacional, refletindo ou divergindo das diferentes concepções políticas, educacionais e sociais. Esse posicionamento é corroborado pelas reflexões de Paro (2010, p. 45), que destaca que “numa gestão democrática, todos os educadores são potenciais candidatos à direção escolar, não justificando diferenças em sua formação”. Ele argumenta que:

Se considera o caráter político (educativo) de sua função, tem-se que admitir que sua habilidade política é adquirida no exercício mesmo da política. Se assim não for e se, numa posição tecnicista, advogarmos um aprendizado técnico para exercer suas funções, então teríamos que exigir diploma de ‘administração’ também de prefeitos, governadores, deputados, senadores, presidentes da república [...] (Paro, 2010, p. 45).

Destacamos também que a lei n. 18.590/2015 foi modificada em seus incisos III e V pela nova Lei 20.358/20, que entrou vigor com a seguinte redação:

Art. 4º Os incisos III e V do art. 9º da Lei nº 18.590, de 2015, passam a vigorar com as seguintes redações:
III - componham ou tenham figurado no quadro do respectivo estabelecimento de ensino por no mínimo seis meses desde o início do ano letivo da consulta.
V - Tenham participado e concluído Curso de Gestão Escolar específico em formação continuada, oferecido pela SEED ou em parceria com outras instituições formadoras, previsto e disciplinado em ato específico (Paraná, 2020, p.1).

Com a promulgação da nova legislação, a Lei nº 20.358/2020, observamos que foram incluídas na lista de estabelecimentos de ensino cujo provimento do cargo de diretor será feito por indicação do governo do Estado, as escolas cívico-militares e as escolas de educação integral. O interesse do governo em expandir o número de instituições de ensino sob seu controle é claro, já que os gestores indicados tendem a não questionar as ações do governo. Essas medidas refletem o desejo de impor uma nova perspectiva sobre a educação, com o intuito de eliminar qualquer noção de pensamento autônomo ou crítico.

Além disso, a mais recente proposta do governo, em resposta à gestão democrática da rede estadual de ensino do Paraná, é a Proposição 672/2023, que

ainda está em análise na Assembleia Legislativa desde setembro de 2023. Este projeto, enviado pelo Poder Executivo, estabelece que os candidatos ao cargo de diretor devam passar por cursos e ser submetidos a uma avaliação antes de poderem concorrer às eleições nas escolas. O projeto sugere novas regras para a escolha de diretores de escolas públicas do Paraná.

Segundo o líder do Governo, deputado Hussein Bakri (PSD), o texto “recebeu uma subemenda substitutiva geral visando conferir ao processo de designação de diretores maior eficiência e isonomia entre candidatos” (Aprovadas, 2023, p.1). Entre as mudanças propostas pelo Legislativo está a retirada da necessidade de apresentação do plano de gestão escolar à banca examinadora além de retiradas as restrições que impediam a participação no processo de habilitação de candidatos que, tendo exercido a função de diretor a partir de 2005, “não comprovem melhoria nos indicadores educacionais oficiais” (Aprovadas, 2023, p.1).

Em entrevista ao Jornal Contraponto (2023) o deputado Professor Lemos (PT) afirmou: “Apresentamos emendas que não foram acolhidas, por isso votamos contra o projeto, pois não é de interesse público, fere a Constituição e atenta contra a gestão democrática das escolas”.

Em resumo, a Proposição 672/2023, enviada pelo Poder Executivo, propõe que os candidatos ao cargo de diretor devem passar por cursos e avaliações antes de concorrer às eleições nas escolas. No entanto, todo esse processo fica prejudicado ou até mesmo inviabilizado em um contexto em que a democracia é comprometida, pois, como afirmado por Paro (2003, p. 18-19), “democracia não se concede, se realiza, não pode existir ditador democrático” Diante disso, cabe reflexão e o alerta feito por Paro (2003, p.14), de que a “falta de autonomia do diretor reflete também a falta de autonomia da escola”. Ou seja, “se em algum momento o processo democrático é substituído por práticas autoritárias, estas práticas podem se tornar frequentes em distintas ações no interior da escola”.

A escola democrática, portanto, deve funcionar como um espaço que reconhece a necessidade de um maior envolvimento dos alunos no processo de ensino-aprendizagem. Esse modelo assegura que cada indivíduo tenha o direito de determinar seu próprio futuro, e as responsabilidades e decisões, que podem impactar a posição de cada pessoa dentro da comunidade escolar, devem ser tomadas de maneira colaborativa, envolvendo administradores, educadores, funcionários, alunos e pais.

A ausência de diálogo e o fraco engajamento da sociedade nos processos de planejamento do Poder Executivo e na elaboração de leis pelo Poder Legislativo têm sido uma característica recorrente na história da educação no Brasil. Apesar das várias lutas, a participação social avançou nas diretrizes do PNE em relação à gestão democrática, mas não conseguiu consolidar a proposta defendida na CONAE sobre a escolha dos dirigentes escolares. É fundamental compreender que a gestão democrática vai além da simples eleição dos diretores escolares; ela envolve a participação ativa da sociedade. O PNE orienta que esse desafio seja superado por meio de um sistema de seleção mista, que leve em conta, de forma simultânea, critérios técnicos de mérito e desempenho, juntamente com a participação da comunidade escolar.

Na próxima seção, buscam-se explorar a função da direção escolar, discutindo as modalidades de seleção, as disputas jurídicas e políticas que as influenciam, os modelos de gestão adotados e suas implicações nos processos democráticos. Além disso, aborda-se também conceitos do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, com o objetivo de classificar o cargo de direção escolar. Além disso, examina como os modelos de gestão democrática e gerencial exigem formas específicas de escolha ou seleção, as quais se interligam às dimensões política, pedagógica e técnica da direção escolar.

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA: INFLUÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E EDUCACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

O objetivo desta seção é discutir os modelos de gestão escolar e sua trajetória, destacando sua ligação com as condições políticas e econômicas enfrentadas pelo país. A pesquisa articula-se com fatores históricos e sociais, considerando a gestão escolar é influenciada por esse contexto.

Com base nos princípios de gestão democrática estabelecidos pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, percebe-se que a democratização escolar é frequentemente limitada por conceitos previamente definidos e interesses governamentais.

Ao analisar a Constituição de 1988, a gestão democrática é apresentada como um princípio fundamental para guiar a organização e as ações escolares, visando criar condições para um ensino público de qualidade. Além disso, a escola tem o potencial de ser um espaço de aprendizado sobre a democracia. Nesse sentido, é relevante compreender qual modelo de democracia prevalece no Brasil, considerando seu contexto histórico específico.

Dessa forma, busca-se delinear o conceito de democracia que fundamenta a análise, com o objetivo de compreender os fatores que contribuíram para a redução da perspectiva democrática na escola, como parte do processo mais amplo.

3.1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Historicamente, na Grécia Clássica (séculos VI ao IV A.C.), com um modo de produção escravista, a democracia se originou e se manifestou de forma direta, como poucas vezes foi visto na história ocidental. No entanto, o direito de participar das decisões em assembleias era reservado apenas a homens livres, excluindo as mulheres, que não eram consideradas cidadãs, e restringindo a cidadania àqueles nascidos no Estado. A definição clássica de democracia tem origem no termo grego *dēmokratía*, que significa "governo do povo", derivado de *demos* (povo) e *kratos* (poder). Este conceito foi introduzido na obra "A Política" do filósofo grego Aristóteles (384–322 a.C.) (Aristóteles, 1985).

ao estudar as formas de governo, classificou-as com base no número de

governantes e na justiça com que o poder era exercido. Ele usou o termo *démokratía* para se referir a um governo governado por muitos, mas considerado injusto, enquanto denominou *politeía* um sistema justo governado por poucos. Este termo, geralmente traduzido como "república" (do latim *res publica*, "coisa pública" ou "o Estado"), aproxima-se do que hoje conhecemos como democracia representativa, enquanto a *démokratía* de Aristóteles se assemelha à democracia direta (Aristóteles, 2007, p. 62-63).

Atílio Boron (2007, p. 50) destaca que, para Aristóteles, “o governo democrático deve necessariamente beneficiar os pobres, pela simples razão de que [...] estes constituem maioria, e a democracia é, segundo o filósofo Aristóteles, o governo das maiorias em favor dos que nada têm”.

Ao longo da história, o conceito de democracia foi sendo ajustado e reformulado de acordo com os interesses dominantes de cada época. Para este trabalho, o foco recai sobre o conceito da democracia liberal¹⁵, caracterizada pela participação representativa e por ser a forma de governo estruturada no contexto do capitalismo¹⁶.

Marcato (2017) destaca que cada forma de governo possui suas particularidades:

Embora hoje a democracia seja mais que uma forma de governo, o seu sentido original se formula como sendo uma maneira de governar. A teoria política [...] determina que a democracia seja uma entre várias e todas têm suas vantagens e desvantagens (Marcato, 2017, p.15).

Bobbio (1986, p.18-19), um dos autores que se dedica a pensar a política sustenta que “há várias formas de governo, destacando três tipos: governo de um, governo de poucos e governo de muitos”. É importante ressaltar, conforme o autor, que todas as formas de governo podem ser benéficas, mas também estão sujeitas à degeneração.

Marcato (2017) apresenta as posições hierárquicas de cada forma de governo

¹⁵ “A democracia liberal, concebida por J. J. Rousseau, enfatizou a igualdade e viu a fraternidade como sinônimo de civismo. Ao passo que a *democracia liberal* defendeu a separação dos Poderes e propôs o pluricameralismo [...] – mais de duas casas precisam votar um projeto de lei para aprová-lo (Capez, 2021).

¹⁶ Capitalismo: O capitalismo é o sistema econômico dominante no mundo desde pelo menos o século XVIII. Seus principais pilares são a propriedade privada, o lucro e o trabalho assalariado. (Revista História do mundo, s/p).

na definição de seus modelos da seguinte maneira:

No governo de um, uma monarquia, por exemplo, pode perfeitamente ser benéfico ao cidadão, caso a regência exercida pelo comandante seja justa. Um rei, em teoria, que seja parcimonioso, ético, que garanta paz social, sem impunidade aos mais abastados, preserve a justiça social, cobrando mais de quem tem mais e menos de quem tem menos, oferecendo educação de qualidade e gratuita a todos para que possam ter a possibilidade de ascender social e economicamente, assegurando que todos tenham acesso à saúde e saneamento e, tudo isso, sem os entropostos burocráticos dispendiosos de tempo e dinheiro, seria muito bem-vindo (Marcato, 2017, p. 15).

O grande problema desse tipo de governo é a ausência de mecanismos de controle. Caso o governante não seja virtuoso e, em determinado momento na hierarquia, surja alguém desprovido de virtude, isso pode levar a uma degeneração da monarquia em tirania.

Na aristocracia, ou governo dos melhores, ao contrário da monarquia, as decisões não ficam concentradas em uma única pessoa, mas sim em um grupo de pessoas qualificadas, formando um comitê que busca garantir tudo de positivo que se espera de um governo. Entretanto, como aponta Bobbio (1986, p. 151), “ocorre à degeneração da aristocracia em uma oligarquia, em que o poder fica concentrado nas mãos de um mesmo grupo político, ou família, mas não há nenhuma virtuosidade”.

O sistema político que se opõe aos mencionados é o de governança compartilhada, ou governo popular, representado pela democracia. A democracia é caracterizada pela soberania do povo, mas também pode se degenerar em tirania da maioria, ou em governos populistas autoritários ou benevolentes que carecem de comprometimento com estratégias de longo prazo. Apesar de suas falhas, a democracia ainda se mostra como um modelo de governo bem-sucedido.

“Quando todos são admitidos na deliberação sobre qualquer matéria, há democracia [...] assim delibera-se melhor quando todos deliberam em comum, o povo com os nobres e os nobres com a multidão” (Aristóteles, 2007, p. 76-77).

Vale destacar que o conceito de democracia, segundo Aristóteles, pressupõe o protagonismo do povo nas decisões do Estado. No entanto, isso não implica que toda a população deva participar de todas as discussões políticas.

O Estado de Direito emergiu nos séculos XVII e XVIII durante as revoluções que transformaram a estrutura política das sociedades inglesa e francesa, pondo fim

ao absolutismo, um regime autoritário fundamentado na imposição de leis por um governante absoluto, e estabelecendo o parlamentarismo, um sistema de governo onde um corpo legislativo incluindo deputados, senadores e o Poder Legislativo em geral, opera sob a égide de um conjunto de leis, a Constituição, e deve administrar com base no respeito a essas normas.

A principal diferença entre a França e a Inglaterra é que a Inglaterra adotou um parlamento e uma monarquia. Portanto, os reis representam o governo, mas as leis que regem o governo são estabelecidas pelo conselho. Os franceses adotaram um sistema republicano de separação tripartida de poderes¹⁷, que visa combater o excesso de poder através da distribuição igualitária dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Dessa forma, os novos governos da França e da Inglaterra começaram a estabelecer o chamado Estado de Direito no mundo, desde sua origem, com uma tendência burguesa e liberal. Em resposta à insatisfação popular devido à falta de direitos sociais e à fome, o economista inglês John Maynard Keynes desenvolveu a teoria que ficou conhecida como keynesianismo ou social-democracia. Essa teoria se baseia no princípio de que, para que o mercado, a economia, o governo e o bem-estar da população funcionem de maneira eficaz, o governo deve adotar medidas para melhorar o bem-estar social e manter um padrão de vida digno. Esse conceito evoluiu para o modelo de estado de bem-estar social, que posteriormente foi denominado nos círculos jurídicos como a “democracia do direito”.

O jurista José Afonso da Silva, em entrevista à revista Brasil Escola (2019), observou que não se tratava de um processo simples, pois:

O Estado democrático de Direito concilia Estado democrático e Estado de Direito, mas não consiste apenas na reunião formal dos elementos desses dois tipos de Estado. Revela, em verdade, um conceito novo que incorpora os princípios daqueles dois conceitos, mas os supera na medida em que agrega um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

Isso significa que o Estado Democrático de Direito passou a desenvolver um novo modelo, significativamente distinto do anterior, pois incorpora novos elementos relacionados à vida e às leis na sociedade moderna. O conjunto de direitos fundamentais é a base desse Estado, que se fundamenta na ideia de que todos têm

¹⁷ Tripartição de poderes: ideia proposta primeiramente pelo filósofo iluminista francês Charles de Montesquieu (PORFÍRIO, s.d.).

o direito de usufruir das garantias essenciais que tornam a vida digna e possível.

O artigo 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – A soberania;

II – A cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – O pluralismo político

Destacamos ainda que, no parágrafo único do mesmo artigo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil,1988). Esse dispositivo reflete a essência democrática da Constituição e a responsabilidade do Estado brasileiro em garantir a cidadania, a dignidade da pessoa humana, e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Se o Estado não garantir esses direitos, estará violando o que a Constituição determina.

A democracia, enquanto forma de participação efetiva, implica a criação de um sistema de regras e procedimentos que incentivem a participação de todos. Não é suficiente apenas garantir a participação; é fundamental que ela assegure o acesso total dos cidadãos aos processos decisórios, de maneira eficaz, em todas as esferas da ação coletiva. A cidadania envolve o direito de ter ideias e de expressá-las, de votar livremente em quem desejar, sem qualquer tipo de constrangimento, e de exercer plenamente os direitos civis, políticos e sociais.

Bobbio (2017) destaca que a democracia e o liberalismo compartilham pontos em comum. O autor também chama atenção para as diversas questões que podem ser resolvidas pela democracia moderna, ou democracia representativa, que surge com o objetivo de superar a diferença entre indivíduos livres e sujeitos iguais.

Portanto, para Bobbio (2017) o liberalismo pressupõe a existência de indivíduos livres, enquanto a democracia se baseia em sujeitos iguais. No liberalismo, as liberdades individuais têm primazia sobre a coletividade, enquanto na democracia a coletividade prevalece sobre o indivíduo (Bobbio, 2017).

A democracia, em sentido amplo, implica uma participação ampla e uma distribuição igualitária de poder, promovendo, assim, a igualdade. No entanto, na democracia representativa, proposta pelo Estado liberal, o ideal de igualdade é

frequentemente deixado de lado, pois a capacidade de decidir e liderar não são atribuídas a todos, mas sim a um grupo de indivíduos considerados capacitados. Dessa forma, surge a ideia limitada de sociedade, em que o poder de determinar os rumos da sociedade é delegado a alguns indivíduos específicos.

A partir desses conceitos, surge a possibilidade de superar a democracia representativa, considerando as lacunas que os próprios limites do capitalismo impõem. O voto, nesse contexto, é visto como a porta de entrada para o redimensionamento dos mecanismos de participação em todas as instâncias. Para vislumbrar a possibilidade de uma democracia genuína, voltada para o povo, parte-se da democracia liberal que atualmente vivenciamos, aquela estabelecida após a Revolução Francesa e suas implicações na consolidação do capitalismo. Esse modelo democrático apresenta contradições que, ao mesmo tempo, limitam e abrem caminho para o avanço da democratização, especialmente para a classe trabalhadora.

A autora Chauí (2012) argumenta que a democracia é a forma de governo onde o conflito é possível e pode ser considerado legítimo, ou seja, a divergência de ideias e encontros entre diferentes classes sociais, não são apenas necessários, mas também fazem parte do processo político democrático.

Wood (2003, p. 8) também afirma que a democracia não se adapta completamente à sociedade capitalista, porque a democracia é “o governo pelo povo ou pelo poder do povo”, enquanto o capitalismo representa um governo fundamentado no “capital, que limita o poder da massa”.

Schumpeter (1984, p.328) critica a concepção clássica da democracia, particularmente a ideia de soberania popular. Para ele, a democracia é um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Isso justifica a existência de um aparato governamental que busca neutralizar as demandas políticas, estabilizando a "vontade geral" por meio do Estado.

A concepção de Wood (2003, p. 45) sobre a democracia ressalta que o “governo do povo” nem sempre possui o mesmo significado para todos. Marx e Engels (2007) argumentam que, no capitalismo, a classe dominante precisa constantemente renovar seus mecanismos de dominação, e, nesse contexto, o Estado foi criado por esta classe como uma ferramenta para a reprodução da sua ideologia.

Na sociedade capitalista, a exclusão é uma realidade. Ocorrem ações que levam a uma submissão passiva, com ordens que vem de "cima para baixo", sem oferecer alternativas para a transformação de sua situação.

Acreditamos em uma democracia que vá além do vínculo com o mercado, promovendo a criação de direitos e espaços de participação. Defendemos a democratização da educação como um processo que transcende o mero acesso às escolas, abrangendo a busca pela qualidade, a sustentabilidade e a participação de todos nas decisões e no planejamento educacional, com foco especial nas necessidades dos grupos mais desfavorecidos.

Embora a sociedade aceite o conceito de democracia dentro de um sistema capitalista, entendemos que o verdadeiro poder do povo, essencial para sua realização, não se manifesta plenamente. Isso ocorre devido à inserção desse modelo em um contexto de profundas desigualdades, em que a maioria da população permanece excluída economicamente, culturalmente, politicamente e socialmente, marginalizada em relação aos direitos fundamentais necessários para sua existência.

É preciso avançar e beneficiar a maioria vulnerável do povo. O cidadão, como fonte primária do poder, não aceitará uma democracia que apenas valoriza o voto e legitima o exercício do poder, sem comprometer-se com suas reais necessidades.

Nesse sentido, Queiroz (2018, s/p.) afirma que:

A democracia substantiva, que se confunde com a ideia de justiça social, além dos direitos civis e políticos, estende a influência do cidadão à formulação e execução das políticas públicas e à definição das prioridades do orçamento público, dando concretude também aos direitos materiais, especialmente os sociais, econômicos e culturais.

A questão da igualdade substantiva está “ligada ao respeito ao capital como tal (isto é, ao sistema do capital na sua totalidade) e não apenas ao capitalismo. Mézáros” (2017, s/p.). Em outras palavras, o enfoque recai sobre a redefinição e a reprodução sustentável e duradoura de todo o metabolismo social, ao invés de apenas desmontar a estrutura política existente.

O autor Licínio Lima observa que, dentro de uma lógica tradicional de conquista e uso do poder:

As práticas democráticas envolvem riscos, as mudanças sociais não são simplesmente ditadas por um quadro absoluto e superior de racionalidade, política e técnica, porque governar com outros é mais difícil que governar sobre outros, porque, em suma, proceder a transformações democráticas e participativas a partir de decisões autoritárias, não partilhadas, mas impostas, representa uma contradição fatal para o governo democrático e o exercício da cidadania (Lima, 2012, p. 8).

O conceito de educação para e através da cidadania democrática se estende além dos limites das escolas, educadores e estudantes, não podendo ser restrito a estruturas curriculares tradicionais ou avaliados por métodos educacionais padronizados.

No contexto educacional, para que a comunidade escolar seja verdadeiramente democrática, é essencial que todos os seus membros desenvolvam uma compreensão crítica da sociedade em que vivem. Isso envolve participar ativamente na formulação e implementação de políticas públicas, analisar os resultados obtidos e buscar novas formas de tomada de decisão. Tal atitude demanda uma postura questionadora e transformadora, especialmente do educador, que deve atuar como um agente de mudança social.

O processo de democratização e as perspectivas de mudança social na escola demandam ações concretas, incluindo a busca por alternativas de transformação, a tomada de decisões para inovações na prática educativa e um engajamento efetivo no processo de ensino (Mezsáros, 2002). No entanto, políticas que priorizam metas quantitativas, alinhadas aos interesses da classe dominante, acabam por impor limitações à capacidade de a gestão se desenvolver de maneira democrática.

A concretização de uma democracia popular requer a democratização da administração escolar e do trabalho docente, que, juntamente com a participação comunitária, pode contribuir para superar a centralização, hierarquia e autoridade que as escolas historicamente adquiriram. Vale esclarecer que a gestão democrática é um processo político que envolve relações de poder, conforme destacado por Souza (2009, p. 125):

A gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas.

No contexto da gestão democrática escolar, ela se relaciona diretamente com a administração escolar e envolve mecanismos de participação, como a Associação de Pais, Mestres e Funcionários, o Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil. Além disso, pode incluir outros meios participativos, como eleições para escolha de diretores. Esta participação reflete o sentido da democracia ou, pelo menos, inicia um processo de democratização.

Conforme Marcato sintetiza, “A gestão democrática da educação se constitui e se desenvolve ancorada nos princípios democráticos” estabelecido no país, “incluindo, ainda, aspectos peculiares à escola, como autonomia, transparência, pluralidade e, claro a participação” (Marcato, 2017, p. 47). Assim, com a democratização do governo, a escola se torna um componente a ser implementado no processo político de democratização. A democratização das escolas vai além de uma simples transformação política, contribuindo também para a democratização das instituições políticas da sociedade, o que se pode chamar de organização do trabalho escolar.

Os estudos sobre a organização do trabalho escolar no Brasil não são recentes e, segundo Libâneo (2001, p.1) remontam à década de 1930. Como visto na seção anterior, a administração escolar passou a ganhar destaque com os pioneiros da Educação Nova. Inicialmente, como destaca Libâneo (2001, p. 1), predominava uma concepção mais burocrática e funcionalista, aproximando a organização escolar da lógica empresarial. Foi apenas na década de 1980 que a administração escolar no Brasil assumiu um enfoque mais crítico.

As concepções sobre a organização e administração das escolas evoluíram, muitas vezes reduzindo o envolvimento dos participantes, limitando seu poder democrático nas decisões, um elemento essencial para o desenvolvimento de relações democráticas e solidárias. Portanto, a gestão escolar não é neutra, sendo influenciada por posicionamentos políticos e refletindo diferentes concepções de homem e de sociedade. A Gestão Democrática reflete as relações de poder e as interações entre capital e trabalho.

Os autores Noma e Toledo (2017, p. 69), descrevem o panorama histórico da administração escolar como sendo, anteriormente, marcadas por práticas “autoritária e clientelista”, caracterizando uma “relação de poder”. No entanto, durante os anos 1980, no contexto da democratização impulsionada pelos movimentos sociais, foram

criadas “as chamadas instâncias democráticas como colegiados, conselhos escolares, APMF e grêmios”, estabelecendo as bases para o clima democrático que se consolidaria com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Com a Constituição de 1988, foi garantida a gestão democrática do ensino público, reafirmando a educação como um direito que o estado tem o dever de assegurar. Em 1996, a promulgação da LDB 9394/96 concretizou- esse princípio, promovendo a participação coletiva dos atores escolares na elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas.

Nesse período, os debates sobre a administração educacional se intensificaram, buscando maior eficiência no uso dos recursos destinados à educação. Havia uma percepção de que o atraso educacional estava vinculado à má gestão dos recursos disponíveis, o que levou à necessidade de adotar práticas administrativas inspiradas no setor empresarial para a gestão educacional.

Contudo, para Santos, Lima e Pereira (2023, p.11), surge “o problema que se impõe quando entendemos a educação com princípios que regem uma empresa privada, uma vez que tais princípios podem ser identificados como autoritários e pouco democráticos na educação pública”. No contexto educacional, as instituições de ensino são vistas como organizações que oferecem serviços em prol do bem público, e, por essa razão, possuem autonomia em sua administração. O modelo de gestão gerencial, baseado na ideia de descentralização, transfere, na prática, para a comunidade a responsabilidade pela prestação dos serviços educacionais da escola.

A descentralização é uma ferramenta de gestão democrática incorporada ao contexto gerencial, sendo considerada um modelo viável para as sociedades neoliberais. No entanto, esse termo apresenta diversas contradições, muitas vezes alinhando-se à lógica de mercado. Conforme Drabach (2010, p.7) “a maneira como é posta para a escola, a descentralização, através da tomada de decisão acaba tornando-se produtora do individualismo, contradizendo o princípio democrático da tomada de decisões coletivas em vista do bem comum”. Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, confere autonomia administrativa à União, Estados e Municípios e reconhece os Conselhos como um importante mecanismo de controle social. Assim, se antes a burocracia era centralizada na União e nos Estados, com a CF/88 e a reforma gerencial ocorrida por volta de 1990, “os municípios passaram a ter mais autonomia e, também, conferindo a sociedade civil maior participação, ainda que esta participação se apresenta de maneira

contraditória nos moldes da democracia liberal no atual estágio do capitalismo” (Santos; Lima e Pereira, 2023, p.14).

Os autores Santos; Lima e Pereira concordam que:

Muito embora haja certa autonomia dos municípios, estes têm sua participação por demais fragilizada diante do poder central, sendo posicionados numa condição de dependência da União, bem como presas fáceis de instituições privadas na oferta de serviços e pacotes de gestão (Santos; Lima; Pereira, 2023, p.15).

Ressaltamos que tanto a democracia quanto a reforma gerencial no contexto capitalista influenciam práticas específicas dentro das escolas. A gestão gerencial, ao responsabilizar as instituições de ensino pela superação das desigualdades e enfrentamento de desafios, muitas vezes impõe um modelo de administração com características de gestão privada às escolas.

Vale mencionar, ainda, que, ao definirmos brevemente a gestão democrática, é “essencial diferenciar a gestão educacional da gestão escolar, pois os termos nem sempre são utilizados com o mesmo significado”. De acordo com Vieira (2007, p. 6-9), os estudos sobre gestão educacional estão “embasados em políticas públicas e diretrizes dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, além de serem amparados pela legislação educacional vigente, servindo como base para o funcionamento de todas as instituições de ensino do país”. Assim, a gestão educacional abrange a organização e o funcionamento do ensino em seu conjunto. Já a gestão escolar tem um enfoque mais específico no funcionamento interno das instituições de ensino, com foco principal na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.

Segundo Libâneo (2001, p. 3), a gestão escolar refere-se a “como uma escola se organiza e se estrutura, ela tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social”.

Com a promulgação da CF/1988, a LDB de 1996 atribuiu funções específicas às instituições de ensino, visando tornar a gestão escolar uma atividade fundamental para a organização e funcionamento das unidades escolares:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
I - Elaborar e executar sua proposta pedagógica;

- II - Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - Prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (Brasil, 1996, p. 5-6).

As atribuições de um gestor escolar vão além da organização interna da escola, abrangendo também a interação com pais, a comunidade e órgãos públicos. Dessa forma, a tarefa de gerenciar uma escola torna-se um desafio contínuo, que exige profissionais qualificados, capacitados e eleitos de acordo com os parâmetros legais.

Podemos compreender, então, que a gestão escolar assegura a presença de materiais, equipamentos, equipes e infraestrutura necessária ao ensino, enquanto a gestão educacional foca no processo de aprendizagem e busca garantir a eficácia do ensino para os alunos.

Após esclarecer as diferenças entre gestão escolar e gestão educacional, é importante entender a gestão democrática, que se configura como o modelo aplicado ao trabalho educacional para alcançar à eficácia de ambas as gestões.

Atualmente, a Gestão Democrática da Educação é um princípio amplamente reconhecido tanto no Brasil quanto em outros países. No entanto, ainda não foi plenamente compreendida e aplicada em toda sociedade e na educação brasileira. Esse conceito tem um papel fundamental ao promover a participação ativa dos indivíduos e contribuir para a formação cidadã.

No contexto da Gestão Democrática da Educação, a escolha de gestores escolares é uma ferramenta de aprendizado prático da experiência democrática dentro das instituições de ensino. Essa vivência democrática é crucial para a construção de uma vida coletiva, pois por meio dela se concretizam vias participativas e mecanismos de controle social no âmbito educacional.

Para compreender melhor o que rege a gestão democrática hoje, é necessário um breve resumo, como sintetizado por Marcato a seguir:

Depois de promulgada a Constituição de 1988 e estabelecida a LDB de 1996, em que ambas apontam a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação, este passou a ser o centro das atenções na educação brasileira. A lei que anunciou o plano foi a lei nº 10.127 de 09 de janeiro de 2001, mas sua constituição, como processo em construção, deu-se a partir de 2011, para o decênio 2011 – 2020, vigorando hoje o decênio 2014 – 2024. O atual PNE traz importantes apontamentos que se articulam com as possibilidades do princípio da participação democrática, especialmente na sua meta 19

(Marcato, 2017, p. 43).

A trajetória histórica da gestão democrática na educação pública brasileira remonta à CF/1988 e à promulgação da LDB em 1996, que instituíram o princípio da gestão democrática no ensino público. Além disso, o I PNE de 2001 também reforçou a importância da participação da comunidade na formulação das normas de gestão democrática do ensino público. Estes marcos legais são fundamentais para compreender a evolução e a importância da gestão democrática no contexto educacional brasileiro, consolidando-se como um princípio fundamental para o ensino público.

Cumprir destacar que a gestão democrática na educação pública tem em seus preceitos legais a proposta de uma gestão que inclua a promoção da participação da comunidade, a transparência e a prestação de contas, bem como a definição de mecanismos efetivos de participação, como os conselhos de educação e os conselhos escolares buscando assim um ensino mais inclusivo, participativo e alinhado com as necessidades e realidades locais.

Em 2010, uma nova proposta para o II PNE foi encaminhada pelo Executivo à Câmara dos Deputados, tratando da gestão democrática em dois dispositivos. No Projeto de Lei n.º 8.035/2010, o artigo 9º determinava que caberia aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios adotar leis específicas que regulamentassem a gestão democrática da educação em suas respectivas esferas. Inicialmente, foi estabelecido um prazo de um ano para a implementação dessas leis a partir da publicação da norma.

Durante a tramitação no Senado, o prazo foi ampliado para dois anos, e, no retorno à Câmara dos Deputados, o texto final manteve essa proposta, consolidando a exigência de leis específicas para cada ente federado com prazo de dois anos para aprovação.

É importante ressaltar que a consolidação da gestão democrática como prática não foi simples, nem representou totalmente os anseios daqueles que buscavam regulamentar o princípio de forma mais participativa e democrática.

Na 2ª Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizada entre 19 e 23 de novembro de 2014, após aprovação do PNE 2014-2024, foi apresentada uma proposição sobre gestão democrática, participação social e controle social no Eixo V, demonstrada a seguir:

V. Criar garantir e fortalecer mecanismos de participação que promovam a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais garantindo a eleição de diretores escolares das redes públicas de educação básica, com a participação dos professores, funcionários técnico administrativo, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local (Brasil, 2014, p. 84-85).

No contexto do Eixo V da democratização escolar discutido na CONAE, tanto o PNE 2001-2010 quanto o PNE 2014-2024 se opuseram à nomeação de diretores com base em critérios técnicos de mérito e desempenho. As conferências defenderam o direito à eleição de diretores de forma democrática, entendendo que esse processo é fundamental para construir e reforçar a democracia dentro da escola.

É importante ressaltar que, apesar dessa discordância, os critérios de mérito e desempenho foram inseridos no II PNE 2014-2024 como parte da Meta 19, desconsiderando a participação efetiva da comunidade escolar. No quadro comparativo apresentado, são analisados os enunciados relacionados à gestão democrática encontrados no Projeto de Lei n.º 8.035/2010 (I PNE 2011-2020) em relação ao texto da Lei n.º 13.005/2014 (II PNE 2014-2024). Esse quadro revela as mudanças nos enunciados entre os dois planos.

O Art. 2º do Projeto de Lei nº 8.035/2010, por exemplo, apresenta a gestão democrática como uma diretriz a ser respeitada, enquanto no texto final do II PNE, essa diretriz passa a ser algo que deve ser promovido, evidenciando a necessidade de criar mecanismos para sua implementação. No Art. 9º, o texto final aprovado amplia o prazo de um ano para dois anos para que os entes federados adotem leis que regulamentem a gestão democrática, como previsto na Meta 19 do II PNE.

A Meta 19 do Projeto de Lei nº 8.035/2010 (II PNE), inicialmente, não fazia referência direta à gestão democrática, embora mencionasse a nomeação comissionada de diretores com base em "critérios técnicos de mérito e desempenho" e à participação da comunidade escolar. Destaca-se a associação entre a nomeação comissionada e critérios técnicos e meritocráticos, o que levanta preocupações, pois a meritocracia hierarquiza e premia com base em méritos individuais, uma lógica inadequada para a escola pública, que não deve ser tratada como uma empresa privada.

Esse tipo de condicionamento preocupa porque limita o cargo de gestor

escolar àqueles que demonstram os melhores valores educacionais, aptidões técnicas ou profissionais, o que exclui a participação ampla e democrática. Além disso, mesmo o concurso público, seja para cargos efetivos ou temporários, já seleciona os "melhores" para cargos oferecidos pelas administrações federais, estaduais ou municipais, reforçando essa lógica de exclusividade e mérito individual.

Quadro 15 - Comparativo dos enunciados da gestão democrática do Projeto de Lei n.º 8035/2010 (PNE 2011-2020) e da Lei n.º 13.005/2014 (PNE 2014-2024)

Localização no texto	PNE 2011-2020 (Projeto de Lei no 8035/2010)	PNE 2014-2024 (Lei n.º 13.005/2014)	Análise comparativa
Art. 2º.	São diretrizes do PNE - 2011/2020: X – difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.	São diretrizes do PNE: VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;	Em ambos os casos a gestão democrática é uma diretriz a ser seguida ou respeitada.
Art. 9º	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo máximo de um ano contado da publicação desta Lei, aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação.	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	O prazo de efetivação da gestão democrática passa de um ano para dois anos, e segundo a Lei do PNE 2014- 2024 deve-se adequar a legislações locais vigentes.
Anexo Meta 7	7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva.	7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a	A Estratégia 7.4, apresenta o aprimoramento da gestão democrática está associada aos resultados dos instrumentos avaliativos. Tanto a Estratégia 7.8 (Projeto de Lei no 8035/2010) quanto a Estratégia 7.16 (Lei n.º 13.005/2014) a gestão democrática é um mecanismo para planejar, aplicar e fiscalizar a transferência direta dos recursos financeiros encaminhados pelo Estado para gerir as escolas públicas.

		<p>formação continuada dos (as) profissionais da educação e o da aprimoramento da gestão democrática; 7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;</p>	
Anexo: Meta 19	<p>Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.</p>	<p>Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>Tanto o Projeto de Lei no 8035/2010 quanto a Lei n.º 13.005/2014 a Meta 19, referem-se à gestão democrática. Porém, durante o processo de tramitação do PNE, a Meta 19 são adicionados mais seis estratégias e o processo de escolha dos diretores deixam de ser por nomeação comissionada.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto de Lei n.º 8035/2010 (PNE 2011-2020) e da Lei n.º 13.005/2014 (PNE 2014-2024).

É importante salientar que a gestão democrática não se restringe unicamente “a eleição dos diretores de escola, podendo destacar a atuação junto aos órgãos colegiados como: conselhos escolares ou de escola, as associações de pais, mestres e funcionários (APMF), e os grêmios estudantis, inclusive o próprio PPP”. (Martins, 2020, p. 94). Essa forma de gestão é sustentada pela colaboração de diversos atores, incluindo o corpo docente, a equipe administrativa, os alunos, os pais e a sociedade em geral. Contudo, a maneira como a educação tem sido conduzida muitas vezes enfraquece o ideal de gestão democrática, limitando a construção de uma sociedade em que as relações são fundamentadas na

democracia por meio dos próprios mecanismos que deveriam promovê-la. No que diz respeito às Metas 19 e 20 do II PNE (2014-2024), ambas são cruciais para o fortalecimento da gestão democrática: a Meta 19 estabelece as regras de gestão, enquanto a Meta 20 aborda o financiamento da educação. A Meta 19, em particular, se apresenta como um ponto de partida para a gestão democrática da educação básica pública. No entanto, partir de um ponto de referência não garante que se chegará ao resultado desejado. Embora a Meta 19 ofereça um direcionamento, o processo para sua implementação revela-se insuficiente quando promove a inclusão de alguns e a exclusão de outros.

A Meta 19, que trata especificamente da gestão democrática na educação pública, propõe oito estratégias para sua concretização. Essas estratégias incluem o apoio do poder público e estabelecem que a gestão democrática deve ser efetivada por meio de formas de escolha de diretores escolares, órgãos colegiados para acompanhamento e controle social, como conselhos escolares e conselhos de educação, fóruns permanentes de educação, projetos político-pedagógicos, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Diante do exposto, percebe-se a urgente necessidade de a gestão escolar trilhar novos caminhos, revisando seus princípios históricos e metodológicos a fim de promover as transformações necessárias, sem perder de vista a valorização do ser humano, tornando-o o sujeito ativo e participante de sua própria história e da sociedade.

Nesse sentido, todos os indivíduos são intelectuais em potencial e, ao longo da história, se especializam para desempenhar funções políticas, estabelecendo conexões com diferentes grupos sociais. A escola, como um espaço de construção coletiva, precisa estruturar não apenas seu currículo e corpo docente, mas, acima de tudo, promover valores fundamentais do humanismo, como a autodisciplina intelectual e a autonomia moral. A gestão democrática, por sua vez, deve ter como propósito central a construção de uma vida coletiva, para que possa se concretizar em uma sociedade bem-educada e participativa.

Sob uma perspectiva marxista, a educação é um bem coletivo e, portanto, não deve ser monopolizada por um grupo específico. O conhecimento é um bem essencial para o desenvolvimento pleno do indivíduo. A concepção marxista da gestão democrática da educação combate o individualismo e a competitividade, favorecendo a construção coletiva e integral do ser humano, de modo a criar

condições para uma vida em sociedade que seja solidária e colaborativa. A gestão escolar, nessa visão, deve ser um instrumento de emancipação para os grupos historicamente dominados.

É possível afirmar que uma sociedade verdadeiramente democrática possui uma escola democrática e, da mesma forma, uma escola genuinamente democrática só existe em uma sociedade democrática.

Ainda na perspectiva marxista, a eficácia educacional não se desassocia da prática pedagógica, mas não ocupa o centro da atividade formativa, pois o ser humano é também capaz de desenvolver outras potencialidades, agindo de forma solidária e cooperativa em busca de objetivos comuns. O diretor escolar, portanto, é apenas mais um dos participantes do processo educativo, ao lado de professores, alunos, pais e comunidade, todos envolvidos no debate e na solução de problemas coletivos.

O projeto político-pedagógico (PPP) é um elemento fundamental para estabelecer relações democráticas no ambiente escolar, pois alinha os interesses educativos da escola a uma abordagem participativa e coletiva. Para isso, é necessário que todos os segmentos da comunidade escolar participem dessa construção de maneira democrática e objetiva.

A respeito da abrangência do PPP, Vieira (2016, p. 58) afirma: “nada mais democrático do que a participação de todos os envolvidos no processo educacional, aqueles que pensam e executam as ações, bem como aqueles que se apropriarão delas”. Schlesener (2009) complementa, ressaltando que o mais importante é tornar clara a dimensão política da prática pedagógica.

A escola única apresenta-se como uma escola democrática, cujos princípios e organização visam à construção de uma nova sociedade na qual possa haver interação entre governantes e governados e estes tenham as condições de também tornar-se governantes, a partir das condições de acesso ao conhecimento historicamente produzido e ao desenvolvimento de suas capacidades e sua autonomia intelectual. Uma escola pública e gratuita para todos os jovens, sem distinção, nascida da colaboração recíproca entre mestres e alunos, de novos hábitos de disciplina e de atividade e perseverança no trabalho coletivo, do esforço conjunto de melhorarem a si próprios transformando o ambiente (Schlesener, 2009, p.123-124).

Nessa perspectiva, o diretor escolar cria um espaço democrático que permite ao indivíduo em sociedade se dedicar às suas aspirações, possibilitando experimentar diferentes papéis sociais ao longo de sua formação e vida futura, sem

a obrigatoriedade de se fixar em um papel específico. Trata-se de uma abordagem que amplia as possibilidades para o desenvolvimento da consciência humana em sociedade.

Não é a consciência quem determina a vida, mas a vida que determina a consciência. Já no primeiro ponto de vista, parte-se da consciência como se esta fosse um indivíduo vivo; a partir do segundo ponto de vista, que é o correspondente à vida real, parte-se do mesmo indivíduo real e vivo e se considera a consciência como sendo sua consciência (Marx, 1978, p. 49).

Portanto, a Gestão Democrática da Educação, nesta concepção, possibilita que a comunidade escolar se dedique ao desenvolvimento das possibilidades e de ferramentas e práticas de ensino voltadas para o bem-estar e a formação do indivíduo na sociedade. Não há uma ênfase exclusiva em ser o melhor em uma área específica, uma vez que todas as atividades desempenham um papel fundamental na formação humana e na construção de uma sociedade coletiva.

É essencial destacar que a escola assume a responsabilidade pelo trabalho realizado, pois é nela que as políticas educacionais se concretizam e ganham relevância. Essas políticas devem ser consideradas na gestão educacional. Entretanto, é importante lembrar que a autonomia das escolas públicas na gestão é sempre limitada pela dependência das políticas definidas pelo governo.

O objetivo central da gestão democrática é a transformação social. Tal gestão leva em conta as necessidades da sociedade e busca reduzir desigualdades, exigindo a participação e o envolvimento da comunidade escolar para que, por meio do reconhecimento da realidade e do diálogo com as diferenças, se construa um ambiente social em que a democracia e a cidadania sejam vivenciadas no cotidiano.

Dessa forma, o cenário educativo e histórico da gestão democrática nas escolas nos permite entender que ainda existem obstáculos à sua plena democratização, tanto nas instituições quanto nos sistemas educacionais. Isso ocorre devido a políticas que não consideram efetivamente a participação democrática. O envolvimento da comunidade escolar deve ir além de eventos pontuais e festividades; é necessário que seja um meio de deliberação de poder, promovendo uma voz ativa para a comunidade, permitindo que ela decida sobre as ações a serem implementadas na escola.

A seguir, exploraremos essa visão de gestão democrática, analisando como a escolha dos gestores, por vezes baseada em prerrogativas legais ou clientelistas,

ocorre e como essas formas de seleção se relacionam com questões políticas.

3.2 GESTORES ESCOLARES: CARGO, FUNÇÃO E FORMAS DE ESCOLHA.

Inicialmente, é crucial compreender a importância da gestão democrática para além de sua definição teórica. Ela não se resume apenas a uma visão de sociedade que valoriza a democracia como um princípio fundamental e legal, mas sim a ideia de que a democratização da gestão é imprescindível para garantir a qualidade e eficácia da educação. Esse modelo permite que as escolas estabeleçam conexões vínculos sólidos com a comunidade local, adaptem seus currículos à realidade da região, dando significado às propostas pedagógicas, e envolvam todos os componentes da comunidade escolar em uma cultura de responsabilidade compartilhada pelo ensino e desenvolvimento dos alunos.

Essa abordagem de gestão está amplamente amparada, como vimos, pela legislação brasileira, sendo um dos fatores que alimentam a interpretação e a disputa política e jurídica em torno do termo "gestão democrática", especialmente no que diz respeito à forma de seleção dos diretores escolares e suas funções primordiais.

Nesse contexto, insere-se a discussão sobre o provimento de cargos ou funções públicas. É importante esclarecer que provimento se refere ao processo de ocupação de uma posição ou cargo público. Em outras palavras, trata-se de uma ação administrativa realizada pela autoridade competente (como prefeitos, governadores ou o presidente da República) para preencher um cargo, conforme descrito no artigo 6º da Lei Federal n.º 8.112/1990, que regula o Regime Jurídico Único Federal.

A legislação prevê diversas formas de provimento, como nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução, conforme estabelecido no artigo 8º da Lei nº 8.112/1990. Vale ressaltar que a única forma legal de ocupar o cargo de direção escolar, seja como cargo ou função, é por meio de nomeação. Assim, a eleição, bem como a experiência ou formação específica, e ser servidor público constituem requisitos ou condições para a nomeação ao cargo de diretor(a) escolar.

Para o Direito Administrativo, um agente público é aquele que exerce uma

função estatal, que pode ser temporária, esporádica, eventual ou, como comumente esperado, contínua e profissional.

A função pública refere-se ao conjunto de ações que o Estado deve executar, diferentemente dos cargos públicos. Trata-se das atividades que um servidor público precisa desempenhar para suprir as necessidades operativas do serviço público. Para isso, o cargo deve ser ocupado por um servidor pertencente à estrutura da Administração Pública, que exercerá suas atribuições ou funções públicas.

No caso das funções de confiança, estas devem ser desempenhadas por servidores públicos concursados. O artigo 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988, dispõe que:

As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão**, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (Brasil, 1988, grifo nosso).

A Constituição faz uma distinção clara entre funções de confiança e cargos em comissão, ressaltando que ambos estão ligados a posições de chefia ou direção, como exemplificadas pelo cargo de diretor de escola. A função de confiança difere do cargo em comissão, também conhecido como cargo de confiança, pois deve ser ocupada exclusivamente por servidores que já possuem cargos efetivos, ou seja, servidores que já integram a administração pública. Os detentores de funções de confiança recebem uma gratificação financeira devido ao aumento de suas responsabilidades e atribuições em relação ao cargo efetivo que ocupam.

Essas funções estão relacionadas a atividades de direção e assessoramento, que apresentam dimensões tanto técnicas quanto políticas, um aspecto importante a ser destacado. Segundo Paro (2011, p.37), “a nomeação é um critério político considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político, pois o candidato é escolhido por maior afinidade”. Embora esses cargos representem unidades de responsabilidade específicas na estrutura organizacional e sejam distintos dos cargos efetivos, eles complementam as atribuições administrativas ou de fiscalização e são conferidos a servidores permanentes com base na relevância e nas atribuições do cargo.

A função gerencial, embora relacionada a atividades técnicas, exige mais do

que apenas experiência técnica para seu desempenho eficaz. É necessária uma formação específica que desenvolva outras habilidades, como a capacidade de trabalhar em equipe, articular e negociar, além de habilidades de liderança entre os pares.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estipula que os diretores escolares sejam escolhidos por meio de um processo seletivo que leve em conta critérios de mérito e desempenho. No entanto, o Plano Nacional de Educação (PNE) amplia esse entendimento, permitindo diferentes formas de seleção. A regulamentação da direção escolar, conforme definido pela LDB e pelo PNE, varia conforme os estados, ora como cargo público, ora como função, utilizando formas diversas de escolha, como certificação, consulta à comunidade, eleição direta ou indicação, com critérios específicos que podem ser considerados pré-requisitos para a nomeação. A análise de sua especificidade permite inferir que essas funções não se restringem a simples funções de confiança, considerando que seus ocupantes não podem ser exonerados livremente por agentes políticos, uma vez que, em sua maioria, detêm mandatos. Assim, trata-se de "funções públicas" com uma natureza híbrida, apresentando características de agentes políticos, quando são eleitos ou indicados pela comunidade, e, simultaneamente, características de servidores públicos, com uma relação profissional. Portanto, elas não se enquadram em uma única categoria.

O jurista Celso Bandeira de Melo (2023, p. 66-67) destaca que existem “dois requisitos para definir um agente público: o exercício de uma atividade de natureza estatal e a investidura em um cargo”.

Para Moraes (2006, p. 66), o exercício da função se dá por:

Os poderes exercidos pelo agente público são usados normalmente como atributos do cargo ou da função, não sendo privilégio da pessoa que o exerce. Esses poderes emprestam autoridade ao agente público, quando recebe da lei competência para impor suas decisões aos administrados. Segundo o princípio enunciado no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, quando o agente não está no exercício de suas funções, deixa de ser autoridade, igualando-se aos demais cidadãos.

Em resumo, os servidores públicos são aqueles que possuem uma relação de trabalho com a administração pública, sendo, portanto, classificados como agentes públicos. Agentes públicos, por sua vez, são pessoas que desempenham funções

estatais, seja de caráter temporário ou permanente, com ou sem remuneração.

No que se refere ao exercício da direção escolar, sob a perspectiva do Direito Administrativo, esta função é parte do grupo de servidoras e servidores públicos, por representar um vínculo profissional com o Estado, podendo ser estabelecida como cargo público ou função de confiança.

Este cenário levanta um dos principais desafios para garantir que diretoras e diretores escolares sejam eleitos pela comunidade por meio de voto direto, conforme decidido na CONAE (2010), uma vez que a natureza jurídica da função de direção escolar condiciona a forma de escolha.

É importante considerar que, se a direção escolar for concebida como cargo de carreira, o preenchimento deve obrigatoriamente ocorrer por concurso público. Caso seja entendida como função de confiança, poderão ser desempenhados por servidores públicos concursados em outros cargos, como professoras e professores, técnicos administrativos, especialistas em educação (como orientadores educacionais, supervisores escolares, entre outros).

A questão da constitucionalidade e judicialização da eleição direta para diretoras e diretores escolares tem sido tema recorrente no campo da gestão democrática. Conforme Scalabrin (2018, p. 56), “o Poder Judiciário tem sido um óbice à realização de eleição nas escolas brasileiras”. Apesar disso, seus defensores continuam buscando a criação de legislações específicas, o que leva a novos processos de judicialização.

Essa ampla discussão envolve prerrogativas legais, políticas e educacionais, e depende de um consenso entre essas esferas para alcançar efetividade. A gestão democrática tem se mantido na pauta governamental, refletindo em disputas e debates que abrangem legislações e Planos Nacionais de Educação (PNEs), com destaque para a Meta 19, fruto das discussões promovidas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE).

A autora Scalabrin (2018) fez uma pesquisa sobre os métodos de seleção de diretores escolares e, em sua análise, apresentou uma tabela com dados extraídos do Questionário do Diretor da Prova Brasil 2015 e dos Microdados Saeb 2015. Esses dados são relevantes para compreender como ocorre a escolha de diretores no Brasil, evidenciando a predominância de cargos comissionados e a prevalência de modelos de indicação.

Nos estudos de Scalabrin, é possível observar as diversas formas de escolha

mais utilizadas no Brasil. Conforme a tabela apresentada por Scalabrin (2018, p. 121), que trata da “Forma de escolha à função de diretora e diretor escolar, dependência administrativa municipal”, são detalhadas as principais práticas adotadas nas escolas municipais, destacando-se o fato de que 63% das direções escolares municipais ainda são ocupadas por indicação política e/ou técnica. Ao todo, são 21.206 diretores de escolas municipais indicados, dos quais 19.443 são “apenas politicamente indicados”, e 1.763 foram nomeados após processo seletivo. Por outro lado, apenas 8.907 diretores foram eleitos, sendo 6.655 eleitos diretamente e 2.252 eleitos após um processo seletivo.

A seguir, a tabela elaborada pela autora Scalabrin (2018) ilustra esses dados e fornece uma visão mais detalhada sobre as formas de escolha de diretores escolares no país.

Quadro 16 - A Forma de escolha da função de diretor (a) escolar nos municípios do Brasil ano 2015

Forma de escolha	Porcentagem	Nº diretores
Outra forma	3%	931
Processo seletivo e indicação	5%	1.763
Processo seletivo e eleição	7%	2.252
Apenas processo seletivo	2%	842
Apenas indicação	58%	19.443
Apenas eleição	20%	6.655
Concurso público	5%	1.769
Total	100%	33.655

Fonte: Elaborado pela autora com base nos estudos de Scalabrin (2018, p.121).

Ao analisar a tabela apresentada, percebemos que o II PNE, aprovado em 2014, exerceu pouca influência inicial na transformação das formas de escolha de diretoras e diretores escolares, conforme evidenciado pelos dados do primeiro ano de vigência do plano. Os dados extraídos do Saeb 2015 pela autora permitiram uma análise específica de cada uma das formas existentes de seleção de gestores, abordando as modalidades de indicação, eleição e concurso público. Antes de explorar as particularidades dessas formas de escolha, é necessário aprofundar a compreensão sobre as dimensões da função de direção escolar: pedagógica, política e técnica-administrativa. Esse entendimento é essencial para uma avaliação criteriosa das metodologias de escolha de gestores escolares.

A gestão escolar e articula em três dimensões principais: política, pedagógica e técnica-administrativa. A dimensão política se relaciona diretamente com a dimensão pedagógica, uma vez que a principal responsabilidade da diretora ou diretor é coordenar as atividades gerais da escola, gerenciar conflitos e relações de poder, e buscar aprimorar o trabalho pedagógico.

Historicamente, a função política costumava ser ocupada como um cargo em comissão, designado pelo prefeito municipal ou governador estadual, que tinha a prerrogativa de nomear e exonerar conforme seu critério. Com a Constituição Federal de 1988, a situação mudou, e esses cargos passaram a ser ocupados exclusivamente por membros de carreira, escolhidos para um mandato por meio de processos eleitorais ou consultas públicas à comunidade escolar, uma prática que, entretanto, é aplicada em apenas algumas regiões do país.

Ao nos referirmos especificamente à política, tratamos da política educacional e escolar, ou seja, da gestão da escola. O processo de direção escolar é político, pois envolve “no seu epicentro disputa de poder” (Souza, 2006, p. 153).

A dimensão pedagógica, que se conecta também com o aspecto político, abrange todos os elementos relacionados ao ensino, como as políticas escolares de acesso e permanência e a pluralidade cultural da comunidade escolar. A direção é responsável por coordenar o trabalho pedagógico da escola, atuando para atender aos interesses e resolver conflitos de todos os envolvidos na comunidade escolar, com o objetivo de garantir a implementação eficaz do Projeto Político Pedagógico (PPP). Este projeto orienta todo o trabalho da escola, abrangendo a esfera pedagógica, política e técnica. Um exemplo relevante da atuação pedagógica da direção ocorre durante os conselhos de classe, além de iniciativas para a formação contínua dos professores, decisões sobre a progressão ou retenção dos alunos e a mediação de conflitos que surgem no cotidiano escolar (Scalabrin, 2018).

A prática administrativa do diretor escolar é justificada pela necessidade de gerir a escola com competência. Para isso, é fundamental que ele implemente uma gestão participativa e democrática, envolvendo professores, coordenadores, orientadores e funcionários no planejamento e execução das tarefas, além de assegurar o uso eficiente dos recursos disponíveis. Segundo Paro (2011, p. 769), “a direção engloba a administração nos dois momentos desta, de racionalização do trabalho e de coordenação, mas coloca-se acima dela, [...]”. Podemos dizer que a direção é a administração revestida do poder necessário para se fazer a responsável

última pela instituição”.

A terceira dimensão da direção escolar é a técnica ou técnico-administrativa. Scalabrin (2018, p. 130) ressalta que, neste aspecto, ainda prevalece a “indicação política como forma de escolha da direção, ficando a eleição em segundo lugar nessa corrida e o concurso nas últimas posições”. Ela observa que isso resulta em “pouca sinalização de que a direção escolar seja uma função técnica”.

Os gestores escolares lidam cotidianamente com funções técnico-administrativas, sendo cobrados pela melhoria e qualidade das unidades de ensino e por sua atuação junto à equipe escolar. Um bom gestor não se limita à função técnica de conduzir o trabalho, mas também assume um papel pedagógico, colaborando ativamente com a equipe, tanto nos sucessos quanto nos desafios. Portanto, as interações escolares são influenciadas e guiadas por dinâmicas de poder, tornando impossível dissociar o poder da prática, seja no âmbito da gestão ou do ensino. Paro (2010). O autor também aborda a importância de uma administração direcionada a uma gestão que contribua para o ensino, destacando que:

Assim sendo, qualquer que seja o caminho que venham a tomar as políticas públicas dirigidas à superação da atual escola básica, há que se ter como horizonte uma administração e uma direção escolar que levem em conta a educação em sua radicalidade, contemplando sua especificidade como processo pedagógico e sua dimensão democrática como práxis social e política (Paro 2010, p. 777).

A coordenação da política escolar e o modo como o poder é exercido dentro dela definem o estilo de gestão, que pode ser mais autoritário e centralizado ou mais democrático e participativo. Além de democratizar a gestão, é necessário democratizar a educação, o que implica garantir o acesso à escola e ao conhecimento. Assim, a busca pela democratização não deve ser realizada de forma isolada, mas sim articulada com um projeto maior de democratização da sociedade. Nesse contexto, o gestor escolar contribui efetivamente por meio de sua organização política, competência técnica e conhecimento pedagógico.

Para Gadotti (2014, p.1-2), a gestão democrática não é só um princípio pedagógico, ela “não está separada de uma certa concepção da educação. Não tem sentido falar de gestão democrática no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária. Ela deve ser coerente com uma concepção democrática e emancipadora da educação”.

Paro (2003, p.14), em seu livro “Eleição de Diretores”, destaca que, segundo alguns autores como Zabot (1984), os procedimentos de escolha dos gestores podem ser classificados em três categorias: indicação, processo estruturado dentro de um plano de carreira e votação. Para Marés (1983), os tipos de escolha incluem diretor de carreira, concurso, indicação e eleição, enquanto para Dourado (1990) a classificação abrange indicação, diretor de carreira, concurso, indicação por listas e eleição direta, entre outras modalidades.

A existência de várias opções para a seleção de gestores escolares decorre da autonomia concedida pelos sistemas educacionais, estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e pelo Plano Nacional de Educação (I PNE). A escolha do método de seleção de gestores reflete a importância atribuída a cada dimensão da gestão escolar, seja ela política, pedagógica ou técnica. A Lei nº 13.005/2014 (II PNE) não mais enfatiza a eleição direta, mas sim a consulta pública à comunidade escolar, permitindo outras formas de participação democrática e destacando a importância da comunidade escolar na gestão. A nomeação ou indicação política é a forma majoritária da escolha dos diretores. “Ela só reconhece a dimensão técnica da função quando submetida à seleção a partir de critérios técnicos, como certificação por credenciamento” (Scalabrin, 2018, p. 133).

Nesse cenário, a indicação política frequentemente traz à tona problemas como apadrinhamentos e privilégios, o que contribui para um processo de escolha menos participativo. Tal prática partidária não é compatível com a Educação. O gestor influente é aquele que busca o bem comum e promove a participação democrática, e não aquele que obtém cargos por meio de favores e indicações.

A autora Scalabrin (2018, p. 134), em seus estudos e com embasamento nos escritos de Paro (1996, p. 15), afirma que à “escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal o denominador comum é a condenação do clientelismo político que subjaz ao processo. O Clientelismo como prática de relação de dependência e de troca de favores”.

Por outro lado, a indicação por meio de seleção se caracteriza por um enfoque técnico, não político, marcado pela transparência, imparcialidade, ética e competência. Para as autoras Schmidt e Skrsypcsak (2017), essa modalidade reflete:

[...] nesta modalidade, percebe-se uma participação parcial da comunidade

escolar, uma vez que a escolha final é feita pelo representante executivo. É necessário refletir que esse processo tem ainda o seu resultado efetivado pela escolha dos governantes, que definem a partir de seus atributos o diretor que assumirá a instituição escolar (Schmidt; Skrsypcsak, 2017, p. 9).

O concurso público é outra forma de escolha de diretoras e diretores, destacando-se por sua objetividade, que garante igualdade de condições para todos os candidatos. Nesse processo, a subjetividade dos candidatos, sua capacidade de transmitir conhecimento, bem como a competência técnica, são as principais qualidades analisadas, sem espaço para o clientelismo.

Paro (2003, p. 20) destaca que: “as principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato”. Entretanto, essa modalidade não contempla a dimensão política da função. A nomeação é determinada pela classificação do candidato e pela disponibilidade de vagas, sem qualquer participação da comunidade escolar, o que a torna uma forma menos participativa. Sistema de escolha por concurso, conforme Paro (2003, p. 25), [...] “é democrático apenas por um lado, pois o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor”.

Por outro lado, o processo eleitoral está diretamente relacionado à autonomia e participação. A seleção é feita por meio de eleição, com pré-requisitos para a candidatura, que incluem a elaboração de um plano de gestão, a exigência de ser professor de carreira, possuir graduação e pós-graduação, além de participação em cursos e provas, e, por fim, a eleição propriamente dita.

A eleição leva em consideração todas as três dimensões da função de diretora ou diretor escolar. A primeira é a pedagógica, pois apenas professores e técnico-administrativos em educação com experiência e qualificação acadêmica podem concorrer. A segunda é a política, uma vez que a escolha envolve a participação da comunidade escolar. E a terceira dimensão é a técnica, que se manifesta quando a função exige formação específica em gestão escolar ou quando os candidatos passam por exames ou processos de credenciamento técnico.

Portanto, pode-se afirmar que a eleição para a escolha dos gestores escolares tem um caráter democrático intrínseco, pois, à medida que as escolas democratizam sua organização, envolvendo a comunidade escolar na tomada de decisões, busca-se dar voz e participação a todos os membros que desejam

contribuir para uma educação de qualidade. Assim, as eleições se configuram como mais um elemento da gestão democrática.

A possibilidade de outros profissionais vivenciarem a gestão democrática é abordada por Paro (1996), que afirma que:

É interessante observar que a eleição [...] não apenas traz novas determinações ao papel do diretor, mas, possibilita o acesso ao cargo a um novo contingente de professores que, pelo critério da nomeação clientelista, dificilmente viriam a se tornar dirigentes escolares (Paro, 1996, p.6).

De acordo com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004), a simples eleição não assegura a democratização da gestão escolar. Ela é uma ferramenta importante, mas deve ser acompanhada pela participação da comunidade nas áreas administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.

Nesse contexto, a comunidade escolar tem o direito de exigir o comprometimento do eleito, uma vez que pode acompanhar e avaliar as propostas apresentadas. Vale ressaltar que a consolidação da democracia não depende apenas da eleição de gestores, mas também da vigilância e do acompanhamento ativo dos eleitores sobre a gestão dos eleitos.

Nada impede, e alguns estudiosos como Aguiar (2019), Carvalho (2020), Lima (2018), Marcato (2017) e Silva (2019) recomendam, que as eleições sejam associadas a métodos que considerem conhecimentos específicos e técnicos. Isso pode incluir avaliações, planos de gestão, cursos de formação ou outros processos seletivos, adotados por vários estados como requisitos prévios. Em certos casos, esses critérios podem exigir que o candidato eleito participasse de cursos de formação após sua eleição. Ou seja, o direito democrático de participar do processo deve ser aberto a todos os interessados e habilitados.

No atual Plano Nacional de Educação (PNE), a Meta 19 aponta que a solução para o problema da gestão democrática exige a implementação de um sistema misto para a escolha da direção escolar, que combine critérios técnicos de mérito e desempenho com a participação da comunidade escolar. No entanto, esses critérios podem sugerir uma gestão mais rígida, caminhando para uma meritocracia, onde os melhores e mais bem preparados seriam selecionados. Nesse cenário, a eleição se tornaria mais uma indicação do "melhor" candidato, com menos espaço para uma

escolha verdadeira da comunidade.

É importante também destacar a Lei nº 14.113/2020, que regula o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que estabelece critérios para o recebimento da complementação do Valor Aluno Ano Resultados – VAAR. Para que as redes públicas recebam essa complementação de 2,5% da União, elas precisam cumprir condicionalidades, como a melhoria da gestão, a evolução de indicadores e a redução das desigualdades. No entanto, essas condições não são atendidas quando a indicação política prevalece na escolha do diretor escolar, o que compromete a gestão democrática.

Flach, Gonçalves e Cerqueira (2024, p. 10) apresentam uma perspectiva que questiona essa contradição, relacionada à determinação legal sobre recursos e critérios de seleção:

A indução da gestão democrática por meio das condicionalidades para a complementação VAAR é deveras contraditória, pois ao mesmo tempo há possíveis entraves para sua efetivação, especialmente quando não há exigência explícita para questão possibilitando sua substituição por questionáveis critérios técnicos de mérito e desempenho (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p.13).

Como resultado, podemos observar que o Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a distribuição de recursos para os entes federados, exigindo a criação de leis específicas para a governança democrática¹⁸, levando em consideração a participação da comunidade escolar no processo de seleção dos diretores. No entanto, o novo FUNDEB não estabelece essa obrigação, o que significa que a participação da comunidade pode ser ou não um requisito no processo de seleção.

O PNE, como uma legislação superior ao novo FUNDEB, determina que sejam utilizados simultaneamente critérios de mérito e desempenho, além de uma consulta à comunidade. De acordo com os autores Flach, Gonçalves e Cerqueira (2024, p. 10), a seleção deve ser feita de acordo com “critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho”. Portanto, a consulta à comunidade escolar, conforme os critérios

¹⁸ Governança democrática: refere-se a um conjunto de práticas, políticas e processos que promovem a transparência, a participação ativa e a responsabilização na gestão de instituições públicas ou privadas. A ideia central é que as decisões sejam tomadas de maneira inclusiva e participativa, garantindo que todos os membros da comunidade tenham voz e que as ações dos líderes e gestores sejam transparentes e sujeitas a escrutínio público (Buta; Teixeira, 2020).

estabelecidos no PNE não se confundem com a eleição direta pela comunidade escolar. Vale lembrar que o modelo de eleição direta já foi questionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que o considerou inconstitucional em 2009.

A Suprema Corte já manifestou esse entendimento em relação às leis e Constituições de vários estados, incluindo Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e deverá aplicar o mesmo raciocínio em casos semelhantes em outras partes do país. O STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 2997, afirmando que “o cargo de Diretor de Escola Pública é da natureza de cargo em comissão, de livre nomeação, algo que se choca frontalmente com a ideia de eleição, seja por professores ou por alunos” (Peluso, 2009, p.1).

É importante esclarecer que a inconstitucionalidade se deu porque a legislação vigente usava o termo "eleição", o que não é compatível com a definição de eleição democrática no contexto educacional brasileiro. O correto, portanto, é afirmar que, no âmbito educacional, existe a consulta pública. Embora seja possível consultar a comunidade sobre outros métodos de seleção, não se deve utilizar o termo "eleição", uma vez que as eleições implicam um poder absoluto, com os eleitos não podendo ser contestados, conforme o entendimento do STF. De acordo com a LDB e o II PNE, é necessário que haja um processo seletivo para o cargo ou função.

Outras limitações nos processos de eleição de diretoras e diretores podem ser observadas a partir da experiência da autora com as atividades de extensão promovidas pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas e Gestão da Educação (GEPAE/USP), liderado por Vitor Paro. Com frequência, surgiram relatos de que, em algumas escolas de diferentes regiões do país, as práticas eram tão autoritárias que os diretores em exercício conseguiam eliminar qualquer forma de oposição, por meio de assédio e ameaças, o que impedia o surgimento de novos candidatos ou candidatas ao cargo, prejudicando a dinâmica da carreira.

Outra crítica aos processos eleitorais é que as disputas, que deveriam ser centradas na defesa de concepções sobre a função da escola e seus projetos político-pedagógicos, muitas vezes se voltam para questões pessoais, desviando o foco de "o quê fazer" para "quem fazer", o que desqualifica o processo democrático, enfraquece as relações interpessoais e não promove mudanças significativas para a melhoria da qualidade da educação. Esquinsani (2013, p. 113) afirma que “a eleição

de diretores não tem o condão de sozinha, restringir práticas patrimonialistas, sem a colaboração de uma série de outros mecanismos instituídos”. Assim, a eleição de diretoras e diretores deve ser vista como uma possibilidade, e não como uma garantia de democratização da gestão escolar.

O processo eleitoral deve, portanto, ser integrado a outras formas de participação, como os conselhos escolares, a construção do projeto político-pedagógico, a atuação dos grêmios estudantis, e os conselhos de classe participativos. Essa construção democrática é política, processual e pedagógica, e não se limita apenas ao exercício do direito ao voto; ela depende da ação contínua de todos os envolvidos. Paro (2016) destaca que o Estado deve reorganizar a gestão escolar, promovendo uma maior participação da comunidade escolar nesse processo.

Para que isso seja possibilitado na escola, impõe-se a necessidade de se instalarem mecanismos institucionais visando à participação política de grupos de pessoas envolvidas com as atividades escolares – processos eletivos de escolhas dos dirigentes, colegiados com participação de alunos, pais e pessoal escolar, associações de pais e professores, grêmios estudantis, processos coletivos de avaliação continuada dos serviços escolares, etc. – tudo isso articulado por uma estrutura que, em termos administrativos, propicie uma efetiva utilização racional dos recursos disponíveis na concretização de fins educativos [...] (Paro, 2016, p.126-127).

Todas essas questões, brevemente apresentadas, evidenciam a complexidade do processo de escolha dos gestores escolares, gerando questionamentos sobre qual modelo seria o mais adequado e como a centralização das decisões, em um viés democrático, influencia o funcionamento da escola, resultando em um processo que mistura democratização com gerencialismo.

Embora a gestão gerencial seja frequentemente associada à democracia, ao alinhar-se aos interesses do mercado, ela se distancia da lógica democrática. Esse modelo busca responsabilizar a escola por suas próprias ações e redefine os conceitos de participação e autonomia, com o resultado de uma maior desresponsabilização do poder público na criação de políticas que realmente promovam a melhoria da qualidade da educação.

A escola é uma comunidade composta por seus membros, interesses e estrutura de governança. Se essa estrutura não se basear em princípios democráticos, as instituições de ensino não estarão cumprindo sua verdadeira missão de preparar seus integrantes para a prática democrática. É essencial que

diretores, professores e alunos colaborem, possibilitando a participação de todos nas decisões administrativas. A melhor abordagem é a divisão de responsabilidades, pois o envolvimento e o interesse coletivo são fundamentais para o sucesso da missão educacional da escola. Por fim, dada a relevância do tema para o objeto de estudo, e considerando que os critérios de seleção dos gestores já estão sendo influenciados por esses aspectos, faremos uma análise teórica sobre o gerencialismo na educação.

3.3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE GESTÃO – GERENCIALISMO

A política de ensino não apenas reflete as transformações sociais e econômicas, mas também desempenha um papel ativo nessas mudanças. Dessa forma, o governo e o capital devem ser compreendidos como relações ou processos que integram um movimento mais amplo de interação entre diversos atores. A proposta neoliberal e a reforma do Estado buscaram caracterizar a administração pública como ineficiente, demandando mudanças. Nesse contexto, surgiu uma nova racionalidade técnica que destacou a eficiência individual em detrimento da atuação do Estado, promovendo o mérito individual como base para o sucesso, enquanto a força do coletivo e o papel do Estado foram minimizados.

Esse cenário é semelhante, com uma descentralização da gestão, particularmente em relação aos recursos financeiros, para as unidades escolares. A Reforma do Estado no Brasil redefiniu funções que, segundo os reformistas, poderiam ser reguladas pelo mercado. Influenciada pelo neoliberalismo, a reforma apontou o Estado como um problema e promoveu estratégias de privatização, resultando na criação de um "público não-estatal".

Assim, uma nova concepção de educação foi desenvolvida e implementada, com foco em formar indivíduos capazes de se adaptar às exigências de uma reestruturação produtiva. O objetivo é uma formação adaptativa direcionada aos interesses do capital. Como destaca Drabach (2010, p.03) “os anos 1990 foram marcados pela Reforma do Estado e particularmente pela reforma da Administração Pública. Uma nova prática na administração pública, uma abordagem gerencial inspiradas na administração das empresas privadas”.

passaram a seguir um modelo de produção baseado na divisão do trabalho e

na administração científica, refletindo a relação entre o sistema de produção fabril, a reformulação do Estado e as políticas educacionais, representadas pelo Taylorismo/Fordismo/Keynesianismo¹⁹ (Drabach, 2010).

A lógica neoliberal, tanto na reforma do Estado quanto na gestão educacional, sugere que os obstáculos para o avanço dos sistemas de ensino são de natureza interna e técnica. Dessa forma, promove-se uma gestão escolar alinhada ao neoliberalismo e à globalização como um meio de combater a pobreza, preparando trabalhadores para atender às exigências do mercado.

Enquanto o modelo anterior de produção era centralizado e hierárquico (Taylorismo/Fordismo), adotou-se o Toyotismo, um modelo descentralizado e flexível, que se inspira em características como participação, autonomia e descentralização, presentes na gestão democrática. No entanto, tais características foram reinterpretadas com um viés que contradiz o sentido original da gestão democrática.

Em disputa estão projetos de sociedade e de educação que influenciam o currículo, a gestão, a formação de professores, a organização do sistema e da escola – em outras palavras, o âmago da educação. Conforme estudos de Lima (2014) sobre gestão democrática nas escolas, o autor enfatiza que:

Sob influência da Nova Gestão Pública e das suas orientações gerencialistas, as últimas décadas têm revelado crescentes críticas dirigidas à gestão democrática das escolas, sobretudo quanto aos seus elementos eleitorais e seus órgãos colegiados, agora associados a uma irracionalidade em termos de gestão e a uma desresponsabilização e a um déficit de liderança (unipessoal) (Lima, 2014, p.1076).

As transformações decorrentes da reforma educacional no Brasil na década de 1990 levam a uma reflexão sobre os novos rumos da gestão educacional e os impactos de sua implementação nas escolas. Essas, por sua vez, passam a ficar “subordinada a certos critérios democráticos que, por definição, são lentos, imprevisíveis e consumidores de recursos, não garantindo o alcance das melhores decisões técnicas” (Lima, 2014, p. 1076).

Durante esse período, a gestão empresarial foi incorporada à administração

¹⁹ O keynesianismo é uma teoria político econômica elaborada pelo economista inglês John Maynard Keynes. A teoria se fundamenta no papel indispensável do Estado para o controle da economia. Essa teoria exerceu enorme influência na aplicação das teorias clássicas de administração o Taylorismo/Fordismo.

do setor público, adotando como referências os critérios de eficiência, eficácia e produtividade. Os processos de privatização da educação pública trouxeram implicações para a democratização educacional, conduzindo as políticas educacionais em direção a uma lógica de mercado.

Para os autores Peroni, Caetano e Lima (2017), a falta de participação e autonomia escolar revela um viés capitalista explícito:

Quando políticas no nível nacional são geridas retirando a participação, diálogo e autonomia da comunidade educacional e sem levar em consideração as construções já realizadas sobre os temas, temos a clara dimensão de qual projeto o capital quer para o país [...] (Peroni; Caetano; Lima, 2017, p. 422).

Destacamos a importância dos sujeitos como facilitadores cruciais na implementação da gestão democrática, enfrentando os desafios que muitas vezes surgem dos modelos de gestão gerencial. Este modelo, vinculado a ideais neoliberais, contrasta com a gestão democrática e evidencia a necessidade de uma mudança no novo modelo de gestão educacional do Brasil.

Dessa forma, parece que os objetivos do Estado poderiam ser que a comunidade local e escolar assumisse a responsabilidade de desenvolver estratégias para concretizar a educação, mesmo com recursos mínimos — sejam eles financeiros humanos ou materiais.

Conforme Silva, Silva e Santos (2016):

As reformas oriundas da reestruturação do Estado viabilizaram mecanismos favoráveis à produtividade, à eficiência e à eficácia, justificados pela modernização e pelas novas roupagens que a sociedade incorpora em suas práticas culturais, sociais, políticas e educacionais (Silva; Silva; Santos, 2016, p. 535).

A democracia desejada não se limita à igualdade de oportunidades, mas sim à participação efetiva de diferentes segmentos na execução das atividades educativas.

Nesse contexto, termos como democracia ou liberdade acabam por perder sua especificidade e se tornam instrumentos de sustentação do sistema capitalista. A escola, que deveria ser um espaço de vivência democrática, utiliza essa condição de maneira meramente retórica, transformando-se em um dos pilares do capitalismo ao contribuir para a alienação e exclusão de uma parcela significativa da população.

Segundo Silva, Silva e Santos (2016), a gestão gerencialista foi estrategicamente projetada pelo Estado:

A concepção gerencialista de administração pública surge em meio à crise da governabilidade e as resistências de consolidar um Estado de bem-estar social em diversos países do mundo, sendo uma alternativa para o Estado direcionar suas funções à sociedade e ao mercado, assim como consolidar políticas que beneficiem aos empresários e à classe dominante (Silva; Silva; Santos, 2016, p. 536).

A gestão gerencialista, assim, passou a refletir os interesses de um governo alinhado à política neoliberal, com uma de suas principais características a relação entre público e privado, na qual as parcerias frequentemente resultam em formas de privatização.

Essas observações evidenciam que, no contexto capitalista, não há espaço para uma ação democrática genuína, ou seja, verdadeira, nem para uma educação que promova a democracia. Isso leva a uma escola que não garante o acesso universal nem a permanência de todos, como preconizam a CF, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB e o PNE.

Nesse modelo de gestão pública gerencialista, predominam os ideais burgueses, forçando a população a se adaptar às condições impostas e buscar alternativas para competir e ocupar espaços na sociedade. Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto as diretrizes da LDB de 1996 propõem a participação ativa de todos os atores no processo educativo e estabelecem mecanismos para que escolas e comunidades locais participem do planejamento de projetos pedagógicos. O intuito é não apenas melhorar a qualidade da educação, mas também estimular a participação de diversos segmentos no processo decisório, fortalecendo a capacidade dos envolvidos por meio dessa iniciativa.

Outro aspecto relevante é o papel dos conselhos escolares, que exercem um controle social refletindo as práticas educativas e promovendo maior autonomia e atividades planejadas pela comunidade escolar. Dessa forma, podemos comparar a gestão gerencialista com a gestão democrática. A primeira enfatiza a eficiência administrativa, enquanto a segunda valoriza a participação social. A gestão gerencialista se fundamenta na participação da comunidade, porém, essa participação é limitada ou controlada, não sendo realmente efetiva.

A administração escolar “não poderá ser equiparada ao administrador de

empresa, à figura do manager (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa máquino-fatura de produtos” (Teixeira, 1968, p.16). Conforme bem descrito por Teixeira, a escola não deve ser tratada como uma empresa, embora seja frequentemente comparada a esse modelo devido às exigências de padronização, produção e seleção que lhe são impostas.

O gerencialismo emerge, assim, como uma nova forma de poder no setor público, enraizado em uma cultura empresarial competitiva. A gestão democrática cede espaço à gestão empresarial, onde o mercado se torna o parâmetro de qualidade.

Contudo, essas perspectivas educacionais acabam por distorcer os princípios que orientam a gestão democrática, restringindo as possibilidades de construir uma sociedade fundamentada em relações democráticas.

Abaixo, no Quadro 7, estão sintetizadas as principais características de cada modelo de gestão (gerencial e democrática), facilitando a compreensão de suas diferenças.

Quadro 17 – Principais características da Gestão Gerencial e Democrática

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública/Democrática
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e baseia-se no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista. Padronizado e atendendo as necessidades do sistema educacional seja ele municipal estadual ou federal.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. Construção coletiva, contemplando todas as necessidades, objetivos e ações do espaço escolar, transformador da realidade.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Local disciplinador onde os sujeitos são moldados para servir ao sistema mercadológico.	Dimensão sociopolítica Espaço acolhedor, onde as discussões, negociações, deveriam estar no tempo e a favor da educação das crianças.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões

	público. Gerencial: sempre monitorada, avaliada e fiscalizada pelo Estado na busca de resultados, técnica e meritocracia. Indicação política com a anuência da comunidade, respeitando critérios técnicos de mérito e desempenho.	culturais e participativas. Democrática, com a efetiva participação da comunidade escolar e local, na qual as decisões são tomadas de forma coletiva durante todo processo. Eleições livres e diretas, com a participação da comunidade escolar.
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Podemos entender os mecanismos que orientam cada concepção de gestão, sendo pertinente afirmar que a visão defendida pelos defensores da escola pública e suas entidades representativas é a de uma gestão escolar democrática, fundamentada nos princípios de participação e autonomia escolar.

Para que a gestão democrática se consolide na escola pública, é imprescindível a presença dos diversos setores da sociedade na construção de um modelo educacional que reflita a configuração social, cultural e política do contexto em que a escola está inserida. Conforme afirmam Silva, Silva e Santos (2016, p. 544), “a escola não é uma instituição isolada da sociedade, mas sua parte, e é importante considerar a realidade, sua história e o público a que atende, para melhor compreensão de seu papel em meio aos trabalhos desenvolvidos”

A gestão democrática é um objetivo a ser alcançado, em consonância com os princípios de democracia estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 20, que define a educação brasileira como:

Direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

No entanto, a abrangência do artigo 205 da CF/88 também sugere a possibilidade de inserção da lógica do capital na educação, ao apresentar a educação como uma atividade a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade. Isso acaba por legitimar a participação do setor privado e do Terceiro Setor na área educacional.

Nesse contexto,

a responsabilidade no campo do poder público está dividida entre as diferentes instâncias governamentais, ou seja, a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, cuja prática de Parcerias Público-Privadas, carregadas de propostas heterônomas para o interior da escola, tem sido crescente (Comerlatto; Peroni, 2014, p. 58).

Observa-se que a própria lei permite a inclusão de movimentos que se contrapõem à gestão democrática da educação. Vale ressaltar que, conforme estabelecido pela CF/88 (art. 205/206, incisos I a VII), o ensino público deve ter como princípios a gestão democrática e a garantia de qualidade.

Art. 206. (*) O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de **instituições públicas e privadas de ensino**; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI – **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988, *grifo nosso*).

Ao interligar a CF/88 com o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, são estabelecidas as normas que definem a Gestão Democrática do ensino.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas 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 (Brasil, 1996).

Essa liberdade e autonomia trazem consigo certa fragilidade. Observa-se que o princípio da gestão democrática da educação no Brasil, consagrado em lei, restringe-se ao ensino público. Assim, enquanto de um lado se travam lutas políticas pela democratização da educação, por outro, foram estabelecidas condições que mantêm a administração democrática em um estado de estagnação.

Para Cury (2007):

Gestar é produzir o novo e gestar é crescer junto. Gestar é um ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Isso significa que o gestor não pode ter um contrato com a desesperança. A gestão

implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos (Cury, 2007, p. 9).

A gestão democrática pode ser compreendida como uma abordagem de administração da educação, baseada na participação da sociedade, reconhecendo suas diversidades e o conceito de totalidade. Essa totalidade abrange tanto o pensamento pedagógico quanto a tomada de decisões relacionadas aos processos de ensino e aprendizagem.

Portanto, é essencial partir do conceito de Gestão Democrática e construir os meios para sua efetivação. Nesse sentido, como afirmam Comerlato e Peroni (2014):

A Gestão Democrática da Educação jamais poderá ser concebida como algo exterior, concedido, possível de ser prescrito e aplicado como um receituário. [...] ela é referenciada a partir de indicadores tais como a escolha de diretores, a autonomia escolar, a participação efetiva no processo e na tomada de decisão. (Comerlato; Peroni, 2014, p. 64).

Pensar em um processo eleitoral para gestores escolares conduzido por órgãos externos ou influenciado por determinações dos níveis federal, estadual ou municipal, bem como a nomeação a partir de listas tríplices sem uma decisão efetiva da comunidade escolar, é uma clara reafirmação do clientelismo histórico.

No modelo de gestão gerencial, a seleção dos gestores é centrada no mérito e na certificação de competências, com uma constante reavaliação. A seleção é vista como um processo destinado a recrutar indivíduos com maior potencial e qualificação.

Em resumo, o mérito é a qualidade ou característica pessoal que faz alguém merecer algo, enquanto a meritocracia é o sistema que valoriza e recompensa esse mérito.

É fundamental que professores, diretores e toda a administração escolar aceitem o princípio democrático, que reconhece que cada membro da comunidade escolar tem méritos suficientes para participar ativamente. Ninguém deve ser considerado tão impotente a ponto de não ter voz no processo. Cada um precisa entender o que está fazendo e por que está fazendo, no contexto de uma gestão escolar democrática.

Embora o processo democrático escolar não alcance a perfeição, ele proporciona a experiência de participar igualmente das atividades, desafios, esforços e sucessos da escola, permitindo o desenvolvimento de valores essenciais como cooperação, responsabilidade, reconhecimento, mérito, participação e o entendimento do papel de cada indivíduo na comunidade escolar.

Portanto, é essencial compreender a lógica que orienta as políticas educacionais atuais, para que possamos adotar uma postura consciente e comprometida com um modelo de gestão escolar que promova a qualidade da educação, diminua as desigualdades e a exclusão social, e favoreça a formação integral e cidadã de todos os envolvidos.

3.4 O CRITÉRIO MÉRITO E OS PADRÕES TÉCNICOS DE DESEMPENHO NO TEXTO FINAL DO II PNE 2014-2024 E A META 19

O objetivo deste texto é discutir as mudanças nos princípios da gestão democrática escolar e a importância de sua constituição, transformando seu formato dentro do processo organizacional.

Em relação à participação da sociedade na construção das diretrizes da educação, a autora Aguiar (2019) observa:

A participação dos movimentos sociais ligados à educação foi crucial para o processo histórico de construção da legislação educacional brasileira. A atuação do Fórum de Educação foi determinante para a aprovação da Constituição da República Federativa, especialmente com relação ao capítulo que trata da Educação (artigos de 205 a 214) e posteriormente para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) (Aguiar, 2019, p. 82).

Conforme destaca a autora “o papel da escola, seja ela pública ou privada, é também contribuir para a formação política do sujeito”, uma vez que os princípios morais, estéticos e “políticos estão incluídos nas diretrizes educacionais definidas pelo Ministério da Educação (MEC), que é parâmetro para toda a educação nacional” (Aguiar, 2019, p. 85). Embora de forma limitada, isso é um indicativo incontestável da democratização da gestão escolar.

Vale ressaltar que, em função dos contextos históricos vividos, a onda neoliberal foi reestruturada, conferindo um novo significado à gestão democrática e

incorporando novos elementos a esse processo. Para Aguiar (2019, p. 85), "a gestão gerencial passou a fazer parte do novo modelo de gestão pública, justificada pela crise de um estado burocrático ineficiente e inflexível", garantindo a essa concepção maior e melhor sucesso escolar.

Dentro desse contexto histórico, a LDB nº 9.394/1996 foi promulgada, redirecionando e introduzindo os princípios de produtividade, eficiência e qualidade total, parecendo ser um marco preliminar da gestão democrática. Embora estabeleça que os sistemas educacionais devam definir padrões para a gestão democrática, a LDB não especifica claramente como ela deve se concretizar.

No I PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), novos significados foram atribuídos a partir da LDB/96. Atribui-se ao sistema educacional a responsabilidade de definir normas para a gestão democrática da educação pública, com a participação da comunidade e a responsabilização por um padrão de gestão que contemple alocação de recursos para atividades essenciais, descentralização, autonomia escolar, equidade, ênfase na aprendizagem dos alunos e participação comunitária.

Ao analisar o II PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), a ideia se reafirma. A lei determina a nomeação dos dirigentes escolares seja feita com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, além de consultara comunidade escolar. Também determina os repasses financeiros da União aos entes federados que adotem legislação específica para regulamentar o disposto na lei, com recursos e apoio técnico da União.

Dessa forma, destaca-se o texto da Lei nº 13.005/2014, que, por meio de estratégias classificadas em metas, especifica na Meta 19 os critérios para a gestão democrática:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e

aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (Brasil, 2014).

A partir desta leitura, faremos uma breve análise sobre a meta 19 do atual PNE, suas divergências entre o documento final e as propostas originais discutidas na CONAE 2010.

O projeto apresentado pelo Executivo, embora influenciado pelas propostas da CONAE 2010, não manteve as diretrizes inicialmente debatidas democraticamente pela sociedade. O texto foi alterado pelo poder executivo, atendendo aos interesses dos grupos hegemônicos. Mais uma vez, se evidencia a disputa entre campos opostos, mas a força da classe dominante, com seu controle cultural e econômico, prevalece. O documento em sua totalidade trata de um sistema educacional nacional que propõe um regime de cooperação entre os sistemas de ensino, uma reivindicação histórica dos profissionais da educação e da sociedade brasileira, alinhada ao tema da conferência. A gestão democrática, conforme mencionada na CONAE 2010, vai além do setor público, incluindo também as instituições privadas. Isso implica a participação da comunidade em conselhos, eleições diretas para diretores e reitores, e formas colegiadas de gestão escolar.

Há, portanto, uma ampliação do princípio da gestão democrática, com a participação da comunidade em conselhos e órgãos colegiados, a eleição direta de diretores e a implementação de formas colegiadas de gestão nas escolas. Houve também a ampliação de outros espaços de decisão e discussão conjunta, como os Fóruns Nacionais, Estaduais e Municipais, além dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, os Órgãos colegiados das Instituições de Educação Superior e Conselhos Escolares. Nestes espaços, definem-se políticas de Estado, como o Plano Nacional de Educação, Planos Municipais e Estaduais de Educação, e, nas instituições educativas, a construção coletiva de planos de desenvolvimento

institucionais e de projetos político-pedagógicos.

No entanto, como será observado a seguir, o PNE menciona estratégias de incentivo à participação da sociedade, mas não cumpre integralmente a meta estabelecida:

- 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;
- 19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
- 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
- 19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; [...] (Brasil, 2014).

Destarte, o PNE 2014-2024 não reflete os interesses dos grupos que participam de sua discussão de forma democrática. A discrepância entre os anseios da sociedade e a formulação da lei evidencia que a CONAE, na prática, não tem sido um espaço eficaz para a construção de um plano educacional nacional inclusivo.

A introdução dos critérios de mérito e desempenho alterou significativamente o significado da governança democrática, mudando as condições e os métodos de avaliação. O foco no reconhecimento das conquistas e dos pontos fortes individuais leva a uma política centrada na responsabilidade individual e nos resultados alcançados, com base nas atividades específicas de cada pessoa. Portanto, é importante destacar que governar é o ato de administrar e orientar, enquanto governança se refere ao sistema e aos princípios que regem essa administração e direção.

Para entender o texto, é fundamental situá-lo no contexto social, político e econômico de sua criação, pois os conflitos e dinâmicas do passado devem ser levados em consideração no processo de análise. O PNE, portanto, não pode ser estudado de forma dissociada de suas condições sociais, históricas e econômicas,

pois ele reflete esses contextos. Também é relevante destacar o forte incentivo à participação do setor empresarial nas discussões sobre propostas para a educação, refletindo os objetivos desse setor no âmbito da CONAE.

Queiroz (2010) fala de participação do empresariado, destacando sua ligação com a representatividade no cenário educacional:

Todo esse processo será monitorado e coordenado por comissões que envolvam: Órgãos do Governo Federal, Representação Parlamentar, Dirigentes e Gestores Educacionais, Representação Sindical de Trabalhadores em Educação, Representação Acadêmica, Diversidade, Setores do Campo, Empresarial e Representação dos Movimentos Sociais (Queiroz, 2010, p. 5-6).

Os parâmetros avançados e as reformas orientadas pelo desempenho têm origem nas recomendações de organizações internacionais que influenciaram as mudanças governamentais durante o regime FHC, beneficiando a indústria de forma geral. Assim, a meta 19 do PNE 2014-2024 se fundamenta em uma política de viés neoliberal, que insere critérios como mérito e desempenho na seleção dos dirigentes escolares, consolidando a lógica de mercado na gestão educacional.

Ressaltamos a importância da CONAE como um espaço destinado ao exercício de atividades democráticas, mesmo que, na prática, não tenha sido efetivo nem considerado pelo governo como um guia para a formulação de políticas educacionais.

No documento divulgado pelo Ministério da Educação, as vinte metas do PNE são detalhadas, incluindo as ações necessárias e as estratégias para sua implementação. Para melhor compreensão, apresentamos a seguir um trecho do documento oficial publicado pelo ministério:

A gestão democrática da educação nas instituições educativas e nos sistemas de ensino é um dos princípios constitucionais garantidos ao ensino público, segundo o art. 206 da Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), repassou aos sistemas de ensino a definição de normas de gestão democrática, explicitando dois outros princípios a serem considerados: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A gestão democrática da educação deve ser capaz de envolver os sistemas e as instituições educativas e de considerar os níveis de ensino, as etapas e as modalidades, bem como as instâncias e mecanismos de participação coletiva (Brasil, 2014).

A gestão democrática, conforme estabelecida pelo PNE 2014-2024, deve ser aplicada como padrão educacional nacional, abrangendo instâncias e mecanismos de participação coletiva. Nesse contexto, é fundamental definir os conceitos que sustentam essa prática, como democracia e autonomia, que se manifestam na eleição dos gestores e no exercício administrativo.

Com os conceitos de Gestão Educacional, Democracia, Gestão Democrática na Educação e Gestão Gerencialista já apresentados, é possível analisar em qual tipo de gestão democrática o novo PNE 2014-2024 se apoia. Além disso, cabe avaliar como o princípio da meritocracia foi proporcionalmente incluído na Meta 19, evidenciando traços de uma abordagem gerencialista.

As autoras Peroni e Flores (2014) afirmam que a Meta 19 reflete um modelo de gestão que combina aspectos de meritocracia com a participação da comunidade escolar:

O novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho (Peroni; Flores, 2014, p. 185-186).

Não se argumenta que essas premissas são incompatíveis, mas sim que elas integram o conceito mais amplo de democracia, embora cada uma tenha suas próprias características essenciais que as diferenciam.

Como destaca Saviani (2010, p. 382), na elaboração de normas em âmbito nacional, “os estados e municípios apenas se adequariam a essa determinação, criando de fato um sistema nacional que como dizem seria realmente articulado”. A autora Amaral (2019, p. 313) traz uma reflexão sobre o consenso em torno do mérito e da meritocracia na seleção de um diretor:

O mérito está diretamente associado ao diploma de curso superior, à formação em gestão e a um candidato com uma trajetória sem pendências com a justiça de diferentes naturezas. [...] Outro critério exigido dos candidatos está relacionado à experiência prévia, é importante observar quais servidores são considerados profissionais.

Observa-se que a categoria de mérito aparece como um reflexo da autonomia dos entes federados na maneira flexível com que interpretam as orientações do PNE.

Dourado (2016, p. 24), em suas análises, aponta que a meta 19 apresenta uma duplicidade de interpretação, pois, ao mesmo tempo em que faz referência à gestão democrática com base na participação da comunidade escolar, enfatiza também a meritocracia, afirmando que “assumiu conteúdo ambíguo ao ratificar critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar”.

Assim, a meta 19 tenta se estruturar por meio de dois mecanismos de gestão: um de caráter democrático e outro vinculado a modelos gerenciais, evidenciando, portanto, um desafio.

Nesse contexto, também Barbosa (2003) defende que o critério mérito deve ser utilizado para hierarquizar, bastando que a seleção dos melhores seja definida:

A aferição do mérito do candidato à direção da escola se afasta das ciladas patrimonialistas porque significa que as pessoas serão comparadas e classificadas tomando-se por base o desempenho relativo de cada uma e que nenhum outro fator como herança, relações pessoais, poder político pode ser levado em conta no processo classificatório (Barbosa, 2003, p. 33).

A gestão democrática das escolas públicas busca então estabelecer uma identidade para o diretor, ora como coordenador que promove ações colegiadas e participativas, dando voz a todos os envolvidos na construção das escolas públicas brasileiras, mesmo que com limitações, ora como técnico burocrático encarregado de garantir a execução das reformas determinadas pelo poder executivo.

Peroni e Flores (2014, p. 185) destacam essa ambiguidade na meta, observando que, se por um lado há a previsão de consulta pública à comunidade escolar, por outro, “a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta restringe a própria efetividade desse princípio”. A legislação, contudo, não especifica com clareza quais seriam esses critérios técnicos. Para orientar as redes de ensino na busca de coerência em suas políticas de formação e seleção dos gestores, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, dividida em quatro dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira e pessoal-relacional. A ênfase no processo seletivo com base no mérito assume que o perfil do gestor é mais relevante do que a forma de sua escolha. Tanto na seleção quanto no perfil desejado, o diretor deve visar a construção de uma escola justa, igualitária e participativa. Essa justiça não se refere apenas aos resultados, mas à experiência vivida, e deve ser promovida em uma escola com gestão democrática.

Confiar unicamente à comunidade escolar a escolha do gestor pode ser insuficiente, pois, mesmo que o candidato compreenda melhor o contexto, critérios pessoais e relacionais tendem a prevalecer. Os critérios técnicos, por outro lado, nem sempre são priorizados, uma vez que os indivíduos podem não possuir um repertório adequado de sua função. Quanto maior for a aceitação pela comunidade, melhor; porém, é fundamental associar esses critérios com outros elementos. Assim, pode-se criar um processo de formação educacional e política da comunidade.

Embora seja importante que o diretor tenha experiência e formação em sala de aula, provas e currículo não podem ser os únicos critérios de seleção. Não há evidências concretas de que mérito e desempenho isoladamente selecionem os melhores profissionais. Uma abordagem mista, que combine diferentes critérios, poderia gerar melhores resultados, promovendo uma gestão compartilhada, tanto no processo de escolha quanto no de trabalho.

4 OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO INTERMEDIÁRIA DE LONDRINA/REGIÃO IMEDIATA DE APUCARANA, SEUS PLANOS MUNICIPAIS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DIANTE DO II PNE 2014-2024

O objetivo desta seção é apresentar a organização política dos municípios analisados e examinar suas abordagens quanto à implementação de seus planos municipais, bem como na elaboração de leis específicas que regulamentem a gestão democrática prevista na Meta 19 do II PNE em suas unidades de ensino. A relevância deste tema reside na necessidade de contextualizar os municípios pesquisados e identificar o modelo de gestão adotado em cada caso.

4.1 O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

A educação brasileira é regulamentada por duas legislações principais: a LDB/96 e a CF/88, que determinam a educação básica como um direito de todos os cidadãos. Essas diretrizes estabelecem que as esferas governamentais devem gerenciar e manter programas educacionais, visando proporcionar maior e melhor acesso para todos que dela necessitam.

No âmbito federal, as responsabilidades cabem ao Ministério da Educação (MEC) e ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Em nível estadual, as decisões educacionais são conduzidas pelas Secretarias Estaduais de Educação (SEED) e pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). No contexto municipal, a coordenação fica a cargo das Secretarias Municipais de Educação (SME) e dos Conselhos Municipais de Educação (CME). Importante ainda destacar que sincronicamente cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios planejar, financiar, manter e executar políticas de ensino que estejam de acordo a LDB e as diretrizes constitucionais.

Cabe ressaltar que, de maneira integrada, compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios planejar, financiar, manter e executar políticas de ensino em conformidade com as diretrizes da LDB e da Constituição. Historicamente, até a década de 1960, o sistema educacional brasileiro era altamente centralizado, com normas que se aplicavam uniformemente a todos os estados e municípios. Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB nº 4024/61), as entidades estaduais ganharam maior autonomia, resultando em uma descentralização do Ministério da Educação. Assim, os estados conquistaram maior poder decisório e foram criados os conselhos de educação “Os municípios, no entanto, viviam sob a égide dos órgãos normativos do sistema de ensino estadual, fazendo parte também desse sistema, como célula dependente das regulamentações oriundas dele”. (Silva; Silva; Santos, 2017, p.3).

Essa realidade se manteve até a década de 1990, quando, em 1996, uma nova reforma educacional resultou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96. Essa legislação definiu os propósitos da educação no país e sua estrutura. No artigo 21, a LDB estabelece que a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio compõem a educação básica, enquanto os artigos 9º, 10º e 11º reforçam as atribuições dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). O parágrafo único do artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) estabelece que os municípios podem optar por integrar-se ao sistema estadual de ensino ou por constituir um sistema próprio de educação básica. Além disso, os municípios também podem optar por compor, conjuntamente com o sistema estadual, um sistema único de educação básica.

Já os artigos 16 e 18 detalham as atribuições dos diferentes sistemas de ensino no Brasil. São eles:

Art.16 O sistema federal de ensino é composto por instituições de ensino mantidas pela União, instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada, e órgãos federais de educação.

Art.18 O sistema municipal de ensino é composto por instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, e órgãos municipais de educação (Brasil, 1996).

Nesse novo cenário, os municípios receberam pela primeira vez a possibilidade de estruturar seus próprios sistemas de ensino e elaborar suas regulamentações específicas (Silva; Silva; Santos, 2017). Com mais de 5.000 municípios, o Brasil passou a contar com múltiplos sistemas educacionais, um para cada município, o que conferiu ao país um modelo educacional singular em relação a outros países.

É fundamental que os sistemas educacionais, em sua interligação institucional, se pautem pelos princípios estabelecidos na LDB 9394/96 (artigo 3º), assegurando a entrada e a permanência dos alunos por meio da oferta de uma educação de qualidade, orientada pelo princípio democrático. A aplicabilidade dessa diretriz, no entanto, depende das esferas estaduais e federais, que detêm a prerrogativa de legislar sobre o tema educacional. Conforme destaca Saviani, o texto constitucional deixa claro, ainda que complexa essa previsão normativa:

No artigo 211 da Constituição Federal de 1988 para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios quando estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino (Saviani, 1999, p.122).

Os municípios possuem, portanto, a capacidade de criar seus próprios sistemas de ensino? A Constituição Federal não utiliza a expressão "respectivos sistemas de ensino", mas sim "seus sistemas de ensino". Conforme explica Saviani, "o adjetivo respectivo denota univocamente de cada um enquanto a palavra seus pode significar tanto de cada um como deles, isto é, os sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios" (Saviani, 1999, p.122).

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 trata da organização da rede escolar, mas não abrange especificamente os municípios, aplicando-se a eles apenas no contexto de uniformidade do sistema de ensino. Entretanto, ao se realizar uma interpretação literal do texto da Constituição, é possível concluir que os municípios não teriam direito de estabelecer seus próprios sistemas de ensino, pois isso poderia conflitar com as disposições do Capítulo III da Constituição. Dessa forma, "não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. As escolas municipais integrariam, via de regra, os sistemas estaduais de ensino subordinando-se, pois, às normas estabelecidas pelos respectivos estados" (Saviani, 1999, p.123).

A nova LDB buscou contornar essa questão, afirmando de forma clara a existência dos sistemas municipais de ensino. Além do artigo 211, a LDB apoiou-se nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o inciso III do artigo 11 da LDB estabelece que: "cabe aos municípios baixar normas complementares para o seu sistema de ensino" (Brasil, 1996).

A LDB demonstrou certa cautela ao prescrever, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Saviani, 1999, p.124). De fato, a LDB, embora não obrigue, define claramente a capacidade dos municípios de organizarem seus próprios sistemas de ensino. O próprio fato de os municípios terem essa escolha demonstra o reconhecimento de sua competência na matéria.

Em destaque os estudos de Flach (2020) demonstram os SME, ao serem constituídos, representam avanços em relação ao princípio da gestão democrática do ensino público:

A organização de SME é uma possibilidade legal que indica, potencialmente, para o desenvolvimento da autonomia dos municípios em gerir a educação local. No entanto, para além da previsão legal, a organização de SME está vinculada aos encaminhamentos políticos de cada estado da federação, ao compromisso dos gestores públicos municipais e, ainda, à compreensão coletiva sobre a emergência de envolvimento democrático nas escolhas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, tanto no contexto municipal, quanto estadual e nacional. (Flach, 2020, p.222)

As opções a serem adotadas pelos municípios devem estar previstas no Plano Educacional de cada município, com detalhamento de modalidades específicas. Na organização de seus sistemas de ensino e na elaboração de seus planos de educação, os municípios devem considerar a legislação vigente, além das diretrizes do plano nacional de educação, do governo federal e das normas definidas em âmbito estadual. Caso necessário, caberá ainda ajustar a Lei Orgânica do Município à nova realidade.

Quanto à rede de ensino, esta se organiza em rede pública e rede privada. A rede pública é composta por instituições criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público (Brasil, 1996) e pode ser classificada em:

- Redes municipais - cada município brasileiro possui a sua rede, totalizando um total aproximado de 5.570 redes de ensino. As redes de ensino municipais são compostas por todas as instituições mantidas por cada um do poder executivo municipal.
- Redes estaduais – cada federação estadual brasileira e mais o Distrito Federal, possui a sua rede, totalizando um total de 28 redes de ensino estadual. As redes de ensino estaduais são compostas por todas as instituições mantidas por cada um de seu poder executivo estadual e do Distrito Federal.
- Rede Federal - O Estado brasileiro possui uma rede de ensino. A rede federal de ensino é composta por todas as instituições mantidas pelo poder

executivo federal, tais como, as universidades e os IFS (Silva; Silva; Santos, 2017, p. 4).

Como mencionado anteriormente, desde a década de 1960, os estados criaram seus próprios sistemas educacionais, enquanto os municípios não seguiram o mesmo caminho. No caso da educação básica, a organização do sistema municipal é mais ágil devido à clareza de suas responsabilidades e dos limites de atuação dentro de sua jurisdição. A rede educacional pode ainda desenvolver leis e regulamentos para direcionar seu sistema com base na legislação nacional. “Tudo vai depender se o município é constituído em sistema ou se permanece como rede. Além disso, mesmo sendo sistema, o município pode por conviver em regime de colaboração com o sistema de ensino do estado” (Silva; Silva; Santos, 2017, p.9). Cada sistema de ensino tem legitimidade para se organizar, sendo necessário criar interligações entre eles. “Se não for possível um único sistema, pensamos serem importantes todos os sistemas concordando com regulamentações pedagógicas e administrativas” (Silva; Silva; Santos, 2017, p.09).

De acordo com dados do Conselho Estadual de Educação (CEE, 2018), 4,3% dos municípios do Paraná possuem Sistema Próprio de Ensino, enquanto 95,7% estão vinculados ao sistema estadual de ensino.

No Paraná, atualmente, 20 municípios estruturaram seu Sistema Próprio de Ensino e exercem a autonomia e a liberdade, garantidas no artigo 211 da CF/88 e no art. 8º da Lei nº 9.394/1996. Esses municípios são: Chopinzinho, Londrina, Toledo, Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Guarapuava, Araucária, Ibiporã, Curitiba, Paranaguá, Jacarezinho, Sarandi, Pinhais, Cascavel, Palmeira, Palmas e Telêmaco Borba, Iguatu, Maringá e Paula Freitas (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024, p. 20-21).

Sendo assim dos 399 municípios que possui o Estado do Paraná, 20 optaram em constituir sistemas próprios, o restante no total de 379 municípios se vincula Sistema Estadual de Ensino.

É importante ressaltar que, mesmo com um grau de autonomia, os municípios são orientados a colaborar com os estados, a União e o Distrito Federal, mantendo um esforço conjunto em suas responsabilidades. Isso implica que os municípios não possuem total autonomia em relação às suas regulamentações educacionais, permanecendo sob a supervisão do sistema estadual. Quando integrados a um sistema mais amplo, os municípios podem atender a múltiplas

diretrizes educacionais. A compatibilização dos sistemas entre si é crucial para que os dispositivos possam seguir um mesmo direcionamento.

No próximo tópico, exploraremos o processo de municipalização do ensino, a divisão dos municípios do Paraná, os locais e os municípios abrangidos nesta pesquisa.

4.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO, A DIVISÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E A ÁREA ABRANGENTE DA PESQUISA.

A conjuntura política dos anos 80 marcada pela mobilização social, redemocratização e a promulgação da nova Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”, transformou a CF/88 em um marco importante para o federalismo no Brasil. A partir de então, os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos, conforme previsto no art. 1º da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Assim, o Estado nacional brasileiro instituído pela Constituição Brasileira não é unitário nem confederativo, mas sim federativo. Segundo Cury (2010, p. 149),

O tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República e Federativa, conforme definido no primeiro artigo da Constituição Federal, e também a considerar a distinção entre Estado Nacional e União Federativa.

A União, os estados e os municípios são corresponsáveis não só pela oferta de políticas públicas, mas também pela arrecadação tributária, pela transferência constitucional de recursos entre si e pela construção da universalização da educação enquanto direito social no contexto da República Federativa do Brasil.

No âmbito da educação, destaca-se a competência exclusiva da União para

legislar sobre a LDB/1996, conforme previsto no art. 22, inciso XXIV, que estabelece: “compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988). Diversas atribuições foram, assim, compartilhadas de maneira equitativa entre os entes federados. Em conformidade com isso, o art. 23, inciso V, determina que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Brasil, 1988). Em alinhamento com a autonomia dos entes federados e a necessidade de um regime de colaboração entre eles, a CF/88 atribui ao PNE a tarefa de elaborar os planos nacionais de educação, conforme descrito no art. 214 da referida Constituição:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988).

Observa-se também, pela redação da EC 14/1996, a atualização do artigo 211 § 1º da CF/88, que a União deverá:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Brasil, 1996).

Assim, a LDB/1996, em conformidade com o federalismo cooperativo estabelecido pela CF/88 e pela EC 14/1996, regulamentou os sistemas de ensino nas esferas federal, estadual e municipal. Além disso, definiu a colaboração entre União, os estados e os municípios com o objetivo de assegurar um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental.

Com base nessa regulamentação, o II PNE, instituído pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, estabeleceu nos artigos 7º e 8º as diretrizes para a participação dos entes federados na execução do Plano Nacional de Educação:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. § 3º Os sistemas de ensino dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (Brasil, 2014).

Entre as responsabilidades atribuídas à União está o financiamento das instituições públicas e a redistribuição de recursos para garantir uma educação com um padrão mínimo de qualidade para todos. No entanto, esse objetivo ainda avança lentamente, gerando um efeito de "manada" em que os entes federados precisam se contentar com os recursos recebidos e se veem obrigados a realizar as metas, muitas vezes recorrendo a outras fontes para assegurar o mínimo necessário ou justificando a ineficiência federal quando não conseguem cumprir tais exigências.

Uma abordagem alternativa para um Plano de Educação poderia manter o conceito de um plano como instrumento de política educacional, mas voltado para atender genuinamente as demandas educacionais da população em geral, adotando uma racionalidade social, o que implica uma alocação criteriosa dos recursos para maximizar o valor social da educação.

Durante a implementação dos sistemas educacionais e o desenvolvimento dos planos municipais de educação, é essencial que as administrações locais se alinhem com as comunidades que as elegeram. Para isso, seria interessante adotar a abordagem citada acima, pois parece ser uma das únicas formas viáveis de revitalizar a qualidade da educação pública, garantindo que ela atenda às expectativas e necessidades dos moradores de cada município, sem interferências políticas locais.

A municipalização do ensino no Brasil começou a ter respaldo legal em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 4.024/61, que conferiu aos municípios algumas responsabilidades na área da educação. No entanto, o regime militar instaurado em 1964, caracterizado por seu forte centralismo, dificultou o progresso rumo a uma maior descentralização. Com a redemocratização do país em 1985 e a convocação de uma Assembleia Constituinte, as discussões sobre a municipalização do ensino fundamental foram retomadas, com a participação de diversas organizações e instituições ligadas à educação. Em 1988, a nova

Constituição garantiu aos municípios a gestão do ensino fundamental, reforçando assim essa municipalização.

No estado do Paraná, a municipalização da educação – abrangendo a educação infantil, as séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo, além da Educação Especial – ocorreu antes da implementação do FUNDEF²⁰. Ou seja, a responsabilidade pela pré-escola, pelas séries iniciais do Ensino Fundamental regular e supletivo, e pela Educação Especial foi transferida para os municípios, principalmente a partir da década de 1990. Contudo, as primeiras ações relacionadas à delegação de responsabilidades educacionais para os municípios paranaenses remontam aos anos 60.

Conforme estudos de Santos (2003, p. 263) podemos destacar três períodos históricos da municipalização no Paraná: o primeiro de 1961 e 1971, amparado pelas leis e reformas nacionais de educação; o segundo, de 1975 a 1981, com foco na educação rural; e o terceiro, iniciado com os estudos sobre o custo aluno depois da reforma tributária prevista pela Constituição/88, com um modelo paranaense que durou de 1990 a 1997.

A versão inicial, que remonta a 1991 e foi implementada entre janeiro e fevereiro, determinou que os municípios firmassem um Protocolo de Intenções com o Governo Estadual antes da posse do terceiro governador do PMDB. Esse acordo estabeleceu uma parceria entre Estado e municípios, voltada para a oferta da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental na rede pública, com o objetivo de distribuir serviços e responsabilidades entre os governos estadual e municipal, visando à universalização da educação. Esse compartilhamento envolveu, principalmente, a transferência gradual de ativos do Estado para os municípios, a gestão da folha de pagamento dos profissionais contratados pelo Estado cujas funções seriam desempenhadas nas escolas assumidas pelos municípios e o fornecimento de suporte técnico para ajustes decorrentes das novas responsabilidades e serviços assumidos durante a transferência das instituições educacionais.

Desta forma, a municipalização do ensino tem um duplo propósito, conforme descrito por Azanha (1991, p.67):

²⁰ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério- um fundo instituído em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na

1º) mobilizar a sociedade local no sentido de despertar a consciência de suas responsabilidades com relação à escola pública; 2º) pressionar políticos e governos para que a escola pública tenha apoio técnico e financeiro para assumir sua autonomia pela elaboração e execução de seus próprios projetos pedagógicos, capazes de eliminarem deficiências e falhas da instituição.

Em 1992, houve uma modificação nas normas que regem o processo de municipalização, formalizada por meio do Termo Cooperativo da Parceria Educacional (TCPE). Esse documento foi elaborado pelo Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Estado da Educação, sem considerar as críticas apresentadas pelas organizações que integravam o Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal em 1991 (Santos, 2003).

Pode-se concluir que o conteúdo do TCPE é bastante semelhante ao disposto no Protocolo de Intenções SEED-PR (1991), pois seu foco principal é a transferência de recursos financeiros, mesmo levando em conta as Instruções Normativas associadas ao documento. O objetivo é estabelecer condições que incentivem os municípios a utilizarem a porcentagem de receitas de impostos estipulada pela Constituição e a ampliar a oferta educacional, uma vez que a transferência de recursos ocorrerá apenas quando o número de matrículas superar a capacidade financeira existente.

De acordo com Santos (2003, p.269), trata-se de “uma formulação que excluiu do processo de sua elaboração a participação dos profissionais da educação, pais, alunos e de toda a sociedade civil organizada”.

É importante ressaltar que as mudanças nas diretrizes sobre a municipalização, até 1994, resultaram da terceira gestão do PMDB no governo estadual. Essa abordagem permaneceu sem transformações significativas até a implementação do Fundef. A municipalização do ensino tornou-se a principal estratégia para reduzir os custos desse nível educacional, uma vez que o modelo adotado se baseava exclusivamente em aspectos financeiros. Os municípios parceiros passaram a assumir os encargos e despesas, enquanto o Estado estabelecia as diretrizes e supervisionava sua aplicação, reduzindo

progressivamente os recursos transferidos às administrações municipais, como já mencionado anteriormente (Santos, 2003).

A partir desse momento, a implementação do processo de municipalização da educação se tornou a principal estratégia para reduzir os custos com esse nível de ensino, já que o modelo adotado focava principalmente na questão financeira.

Dados do IPARDES (1996, p. 56) de 1992 indicam que “dos 322 municípios do Paraná, 92 deles haviam assinado o Termo Cooperativo de Parceria Educacional e no fim desse ano mesmo ano já eram 260 municípios signatários”.

Em relação ao processo de municipalização, é mais provável que não tenha sido uma iniciativa espontânea dos municípios, mas sim uma pressão da gestão estadual, impulsionada por uma demanda legislativa nacional. Essa realidade teve consequências lamentáveis, pois prevaleceu a formalização numérica da oferta, com um foco predominantemente financeiro e administrativo na municipalização.

Assim, a municipalização tornou-se uma estratégia para diminuir a participação do governo estadual na gestão dos recursos, transferindo a responsabilidade pela educação básica para os municípios. Isso representou apenas uma mudança de esfera administrativa, sem considerar as consequências dessa transição para aspectos que, embora relacionados à quantidade, vão além desse fator.

A autora Santos (2003, p. 278) afirma que “a inspiração para constituição de um meio de desresponsabilização do poder público com a educação das massas é incontestável”. Porém, é importante destacar que nada impede que os municípios aumentem seus investimentos na educação, especialmente na escolaridade obrigatória. Contudo, deve-se considerar que é responsabilidade dos municípios manter os serviços educacionais, independentemente dos mecanismos de realinhamento de recursos.

Durante o processo de municipalização, os municípios ainda estavam se ajustando e passando por uma regionalização que os dividiu em mesorregiões até 2017. A partir de então, essa divisão foi reestruturada em regiões intermediárias e imediatas. Esse realinhamento proporcionou uma melhor distribuição entre os municípios, especialmente em casos em que alguns ainda eram classificados como distritos e, a partir dessa reorganização, passaram a ser considerados municípios, assumindo a responsabilidade pela municipalização do ensino.

Em relação à divisão federativa no Paraná, de acordo com dados do

IPARDES (1996), o estado passou a ser objeto de diversos estudos sobre a divisão racional de seu território. A primeira divisão foi voltada à descentralização da Administração Pública. Em seguida, os critérios de polarização foram aplicados, com o objetivo de coordenar o desenvolvimento regional por meio dos principais centros urbanos. Posteriormente, o critério de homogeneização foi adotado, estabelecendo microrregiões com identidades geoeconômicas mais pronunciadas, para fins estatísticos. O IPARDES então definiu que:

Microrregião é, de acordo com a Constituição brasileira de 1988, um agrupamento de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual (IPARDES, 1996, s/p).

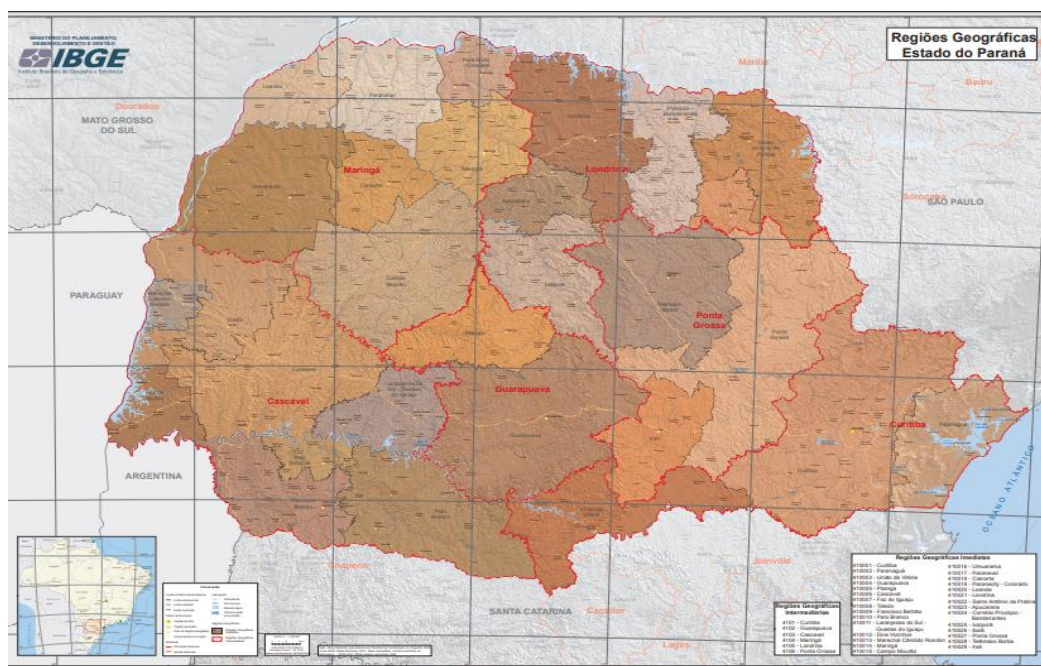
O estado do Paraná foi originalmente dividido pelo IBGE em dez mesorregiões, que englobavam 39 microrregiões, entre 1989 e 2017 (IBGE, 2017). No entanto, em 2017, o IBGE extinguiu as mesorregiões e microrregiões, estabelecendo um novo quadro regional para o Brasil, com novas divisões geográficas, denominadas regiões geográficas intermediárias e imediatas. Passando atualmente a compor por 29 Regiões Geográficas Imediatas e 06 Regiões geográficas Intermediárias

Essa reconfiguração geográfica ocorreu em razão de mudanças sociais, econômicas e administrativas que demandaram uma nova organização territorial. Segundo dados obtidos na página do IPARDES (2018), a distribuição geográfica foi revista para se adequar a essas transformações:

A definição de um novo quadro regional vinculada ao intenso processo de mudança ocorrido no espaço produtivo nacional que, junto ao acelerado movimento de criação de municípios, a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988, coloca novos desafios metodológicos à sua criação (Ipardes, 2018, s/p).

O mapa a seguir, extraído do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ilustra as atuais Regiões Geográficas do Estado do Paraná. Região, subdivididas em Região Intermediária e Região Imediata.

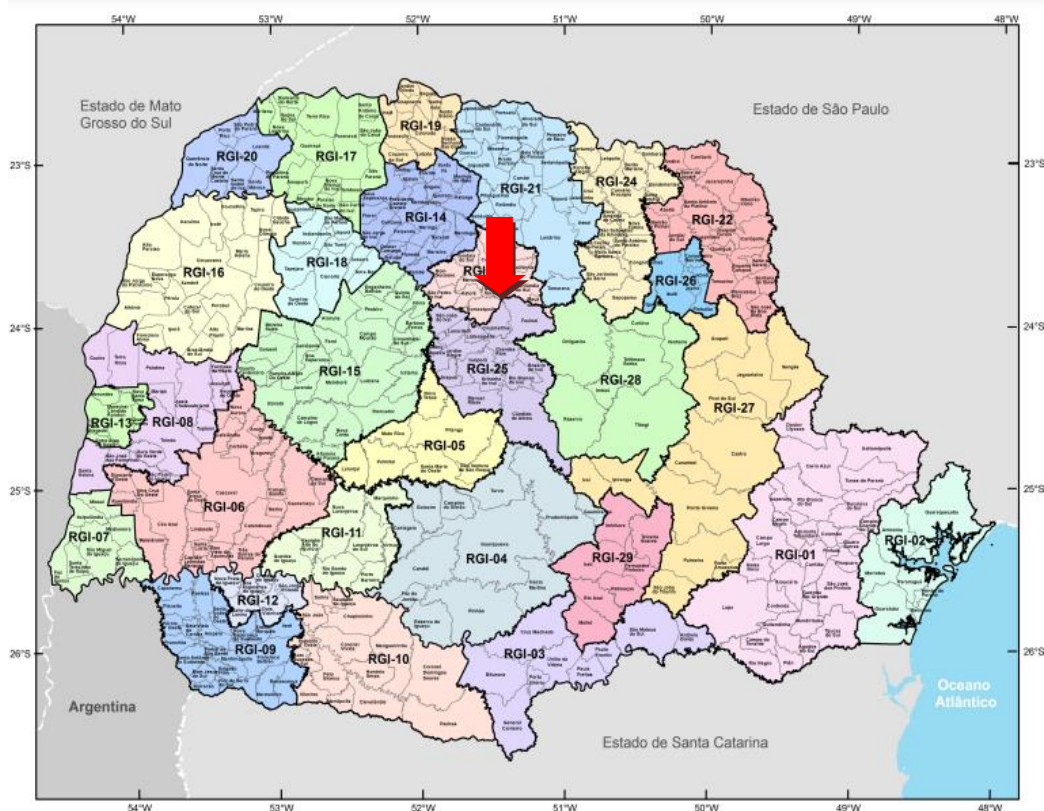
Figura 1 – Mapa da divisão das Regiões Intermediárias e Imediatas do Estado do Paraná.



Fonte: IBGE (2017).

A figura a seguir apresenta a lista dos municípios do Estado do Paraná, organizada de acordo com as Regiões Geográficas Intermediárias e as Regiões Geográficas Imediatas do IBGE- Paraná (2017). O destaque vai para a região de número 23, que serve como base para nossos estudos e inclui os municípios abordados na pesquisa.

Figura 2 – Mapa das Regiões Imediatas



Fonte: IBGE (2017).

Para fins de planejamento e gestão de políticas públicas, bem como para a divulgação de estatísticas e estudos do IBGE, a divisão de 2017 teve como objetivo refletir as mudanças na rede urbana e sua organização em relação às divisões anteriores. Nesse contexto, os municípios a serem estudados estão localizados na Região Geográfica Intermediária de Londrina, dentro da Região Imediata de Apucarana, que abrange os 13 municípios selecionados para a pesquisa.

Figura 3 – Mapa das Regiões Intermediárias do Paraná. Região Imediata de Apucarana na Região Intermediária de Londrina



Fonte: IBGE (2017); IPARDES (2020).

Após a definição precisa da área geográfica contemplada por este estudo, apresentaremos a seguir os municípios incluídos na pesquisa. A partir disso, abordaremos o contexto regional e educacional de cada um, analisando também sua competência na área da educação.

4.3 A COMPETÊNCIA EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS NO QUE TANGE A IMPLANTAÇÃO DO PNE E SUA POSTERIOR CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Como foi discutido anteriormente, existem diferentes concepções de gestão educacional, como a democrática, burocrática, compartilhada, participativa e gerencial. No entanto, neste trabalho, o foco será na gestão democrática da educação, que passou a ser um princípio constitucional com a Constituição de 1988, representando um avanço significativo para a democratização da educação no Brasil.

Na sessão anterior, abordamos a gestão democrática do ensino como um

princípio constitucional, regulamentado pela LDB/1996, que define as diretrizes para que os entes federados estabeleçam os critérios para a implementação dessa gestão.

É importante recordar que a LDB/96, com a alteração promovida pela Lei nº 14.644, de 2023, reforça a gestão democrática, conforme estabelecido no artigo 14:

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo **com as suas 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 e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; III – estudantes; IV – pais ou responsáveis; V – membros da comunidade local.

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: I – democratização da gestão; II – democratização do acesso e permanência; III – qualidade social da educação.

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de: I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino; II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares (Brasil, 1996, *grifo nosso*).

Dessa forma, a lei reafirma a competência dos entes federados e a necessidade de participação dos conselhos escolares, bem como sua composição e atuação em Fóruns Educacionais. Isso estabelece um compromisso abrangente, que envolve a comunidade na construção de uma gestão realmente democrática.

A autora Flach (2020) destaca que há uma normatização para regulamentar o exercício da competência democrática, tanto na participação dos profissionais da educação quanto da comunidade escolar:

A operacionalização da gestão democrática, circunscrita à autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) dos estabelecimentos e entes da administração pública, é prevista na lei nº 9.394/1996, como participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local na elaboração do projeto pedagógico da escola e conselhos escolares, respectivamente (Flach, 2020, p.84).

Embora a lei estabeleça padrões para a gestão democrática nos sistemas educacionais, é comum que nosso país seja marcado por um clientelismo histórico, o que pode gerar contradições nas decisões locais. Tais decisões muitas vezes não permitem uma participação efetiva da comunidade escolar, restringindo seu papel à composição de membros, enquanto as decisões reais são tomadas pelo gestor escolar e, posteriormente, aprovadas pelo grupo representativo da comunidade.

Concordamos com a autora Flach (2020, p. 85) que diz que: “a efetivação da gestão democrática em municípios paranaenses é também assunto controverso, visto que, nas realidades locais, sua efetivação também é marcada por concepções e interesses políticos e sociais antagônicos”.

A democratização das escolas no Paraná foi um marco, especialmente pela rapidez de sua implementação, ocorrendo paralelamente ao processo de democratização do Brasil na década de 1980. No Paraná, a primeira lei a organizar o processo participativo para eleição dos (as) diretores (as) de escolas foi implementada durante o governo de José Richa (1983-1986). Uma das primeiras ações foi criar a Lei Rubens Bueno²¹, que estabeleceu eleições diretas para diretores de escolas estaduais. Esse processo de democratização da gestão escolar perdurou até o governo de Álvaro Dias (1987-1990), mas sofreu mudanças significativas durante o governo de Roberto Requião (1991–1994).

Conforme carta escrita aos diretores estaduais pela APP Sindicato a “uma proposição do poder legislativo quando deveria ter sido proposta pelo poder executivo, mudou-se a regra e o processo de escolha passou a ser feito na forma de consulta à comunidade” (Gestão 2014, p.01). No entanto, mesmo após a consulta, a SEED ainda detinha a liberdade de nomeação ou rejeição dos candidatos.

No primeiro mandato do governo Jaime Lerner (1995-1998), a eleição foi restabelecida e, durante seu segundo mandato (1999-2002), a gestão da educação no Paraná passou por transformações significativas. A então secretária de educação, Alcione Salyba, “promoveu um duro ataque ao processo vigente e no período das políticas neoliberais fez da educação no Paraná um laboratório para implementar políticas do capital humano defendida pelo Banco Mundial de onde Salyba viera como funcionária” (APP, p.1, 2014).

²¹ Conforme a APP Sindicato (2015), “em 21 de novembro de 1984, a Assembleia Legislativa do Paraná por meio da Lei n. 7961 (Lei Rubens Bueno), aprovou a escolha dos (as) diretores (as) escolares mediante eleição direta. Curiosamente, a lei que instituiu a eleição direta foi sancionada

Durante os segundos e terceiros mandatos de Requião (2003-2010), foi possível reiniciar o processo de eleição dos diretores com a participação ativa da comunidade escolar. Embora o Paraná tenha sido pioneiro na implantação do modelo de escolha de gestores, o processo ainda apresentava deficiências, como a atribuição de peso desigual aos votos de pais e funcionários, o que resultava em alternância de poder e decisões que frequentemente aconteciam dentro das próprias escolas.

Conforme Nienkötter (2009, p. 69,):

O panorama sobre a escolha dos dirigentes escolares da rede estadual de ensino paranaense nos últimos governos, serve como referência para a compreensão da dificuldade de se construir a gestão democrática nas escolas.

Observa-se, portanto, uma dificuldade enfrentada pelas escolas municipais que, nesse contexto histórico, ainda praticavam a gestão de cargos por indicação do governo local.

De acordo com os termos legais, a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico da escola, fundamentada na gestão democrática, faz parte de um processo que vai além da simples realização de eleições. Embora as eleições sejam um componente importante, não garantem por si só uma gestão democrática efetiva. O conceito de gestão democrática envolve, de fato, uma participação ampla e colaborativa.

A autora Nienkötter (2009, p. 148), ressalta uma possível concepção de gestão democrática nas escolas, afirmando que “o fundamento da gestão democrática da escola é a participação, da maneira mais ampla e abrangente possível com a organização de todos os segmentos escolares”.

Dentro da competência municipal, o sistema educacional já estabelecido exige uma autonomia regulada legalmente, conforme disposto no art. 18 da LDB/96, que reforça essa exigência ao afirmar:

Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas

pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. (Brasil/1996).

No Brasil, os municípios desempenham um papel crucial na área da educação, sendo responsáveis pela gestão da rede de ensino infantil e do ensino fundamental I, além de terem a opção de se integrar ao sistema estadual de ensino ou colaborar para a formação de um sistema único de educação básica. Diante dessa relevância, é fundamental compreender o papel dos municípios na educação brasileira, assim como os desafios e benefícios de sua atuação. O artigo 8º da LDB/96 esclarece as atribuições do estado e dos municípios quanto à oferta e manutenção do ensino:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (Brasil, 1996).

Dessa forma, tanto estados quanto municípios são responsáveis pelo ensino Fundamental I e II. Se não houver um regime que delimite claramente as funções de cada ente, a qualidade da educação oferecida pode ser prejudicada. Nesse sentido, é pertinente a observação de Flach ao afirmar: “Compreender a dimensão e a importância da gestão democrática em Sistemas Municipais de Ensino implica ter clareza sobre o que é e o que caracteriza um sistema de ensino”. (Flach, 2020, p. 85).

Compreendida a distribuição de responsabilidades dos entes federados, avançamos para a análise legal no que diz respeito à gestão democrática, conforme estabelecida pela LDB/96, assim como suas implicações nos Planos Nacionais de Educação (PNE) e nos Planos Municipais de Educação, e o papel específico dos municípios na gestão democrática.

Vale ressaltar os aspectos históricos relacionados ao PNE, com ênfase nos Planos aprovados após a CF/88, especificamente o PNE (2001-2010) e o PNE (2014-2024). É importante destacar que o PNE (2001-2010) foi o primeiro plano efetivamente aprovado no país, apresentando diretrizes que serviram de base para a construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação abordados nesta pesquisa.

O Plano Nacional de Educação (2001–2010), sancionado durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, seguiu os princípios democráticos da CF/1988 e da LDB/1996, enfatizando a governança democrática. Os objetivos da gestão educacional foram descritos com termos como desburocratização, participação e autonomia, com a responsabilidade pela implementação das políticas de gestão democrática permanecendo com os entes federados. Esses termos estavam intimamente relacionados à reforma do aparelho de Estado de 1995 e às diretrizes do governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme destacado na legislação pertinente:

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. 23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares. 24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade (Brasil, 2001).

Portanto, o PNE (2001-2010) reafirma os artigos 14 e 15 da LDB/96, como um de seus objetivos:

A democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001).

O PNE também aborda, na Sessão V – Financiamento e Gestão, a criação de mecanismos que incentivam a participação da comunidade, promovendo o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino por meio do compartilhamento de responsabilidades, criam Conselhos Municipais de Educação e apoiam os municípios na definição de seus sistemas educacionais. Além disso, regulamenta as normas de gestão democrática com o envolvimento da comunidade escolar.

Para Gadotti (2014, p. 16), “o PNE fortalece a necessidade de regulamentar o regime de colaboração em sua função de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação por meio de ações integradas dos poderes públicos”..

No entanto, como destaca o autor, o alcance dessas metas só é possível mediante a solidariedade federativa.

O PNE (2014–2024), vigente até 2025 e aprovado no final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, trouxe avanços significativos na definição de critérios para a gestão democrática da educação. A Meta 19 do plano estabelece um prazo para a implementação de uma gestão mais democrática, relacionando-se à seleção de diretores escolares com base em critérios técnicos, mérito, desempenho e consulta à comunidade escolar.

Além disso, o PNE (2014-2024) tem como uma de suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Em sua estratégia 2.9, propõe que pais ou responsáveis sejam incentivados a acompanhar as atividades escolares dos filhos, promovendo, assim, a participação familiar no ambiente escolar como uma forma de democratização da gestão.

A Meta 19 do PNE trata especificamente da gestão democrática, determinando prazos para sua implementação e estabelecendo critérios para sua execução:

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).

O artigo 8º do PNE (2014-2024) estabelece que os entes federados devam elaborar seus Planos de Educação (PEEs e PMEs) “no prazo de um ano”, ou ainda “adequar os Planos já aprovado, desde que estes estejam em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas” (Brasil, 2014). O PNE destaca a importância de considerar aspectos culturais, étnicos, financeiros, estruturais e organizacionais específicos durante a elaboração e adaptação desses planos. No artigo 9º, o PNE (2014-2024) exige que os entes federativos aprovem leis específicas para regulamentar a gestão democrática dos sistemas de ensino em um prazo de dois anos. Dessa maneira, o PNE reforça que a gestão democrática é fundamental para fortalecer a autonomia, a participação popular e o controle social da educação em todos os níveis de ensino.

A gestão democrática é um processo político-pedagógico que engloba a participação e representatividade da sociedade em todas as áreas educacionais,

promovendo a inserção da comunidade escolar por meio de diálogo, cooperação e participação ativa. Seu propósito é a emancipação social e a formação de cidadãos críticos.

Diferentemente da normatização do PNE anterior (2001-2010), que delegava aos sistemas de ensino a organização e regulamentação com participação comunitária, a Meta 19 do PNE (2014-2024) vincula a gestão democrática a critérios técnicos de eficiência, meritocracia e desempenho escolar, sem se focar diretamente na formação crítica dos cidadãos, mas no desempenho deles.

É importante destacar que a meta 19 apresenta oito estratégias/ações. A estratégia 19.1 tem como objetivo priorizar o repasse de transferências voluntárias de recursos educacionais da União para os entes federativos que adotem legislação específica alinhada às normas nacionais, levando em conta critérios técnicos de mérito e desempenho, além da participação da comunidade escolar na escolha de diretores. Tal participação, no entanto, tem um caráter mais fiscalizador do que colaborativo ou participativo.

As estratégias 19.2 a 19.5 visam fortalecer a participação representativa da comunidade escolar nos conselhos de educação e no Fórum de Educação, ampliando a participação que já era prevista no PNE anterior. A estratégia 7.4 relaciona a gestão democrática ao "planejamento estratégico", com as escolas realizando um "processo contínuo de avaliação" para aprimorar a gestão democrática (Brasil, 2014).

A estratégia 7.16 prevê apoio técnico e financeiro à gestão escolar por meio de "transferência direta de recursos financeiros", assegurando a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos (Brasil, 2014). Já a estratégia 7.36 busca implementar "políticas de estímulo às escolas" para melhorar o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), valorizando o mérito do corpo docente, direção e comunidade escolar, com ênfase na meritocracia (Brasil, 2014). Dessa forma, o PNE (2014-2024) redefine a concepção de gestão democrática ao priorizar critérios de mérito, desempenho e participação fiscalizadora dos pais, como proposto na Meta 19. A meta também menciona a distribuição de recursos voluntários da União vinculada à existência de leis que regulem a escolha dos diretores de escola com base em critérios técnicos e no envolvimento da comunidade escolar.

Embora a estratégia de ocupação de cargos envolva repasses voluntários, ela

mescla critérios de mérito e desempenho com a consulta comunitária, sem estabelecer uma conexão clara com a democratização escolar, focando mais no gerenciamento das instituições educacionais. Gadotti (2014) convida à reflexão sobre o verdadeiro papel da gestão democrática, destacando suas complexidades e desafios:

O princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como radicalização da democracia, superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais (Gadotti, 2014, p. 6).

Em nossa pesquisa, constatamos que os municípios têm elaborado ou ajustado seus Planos para alinhá-los ao PNE (2014-2024), adaptando-os às suas particularidades. Eles têm revisado o texto do atual PNE, incluindo na descrição de gestão democrática critérios de mérito e desempenho conforme a legislação, além de atender às definições do sistema estadual de ensino que exigem formação profissional para esses critérios. Ressaltamos que a pesquisa buscou verificar se os municípios selecionados estão em conformidade legal com o PNE e o PEE.

Dessa forma, o Plano Municipal de Educação (PME) deve ser responsável por adaptar as necessidades e capacidades educacionais de cada município, promovendo uma educação de qualidade que incentive os alunos a construir suas trajetórias com responsabilidade, dignidade e autonomia, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária. Sem destacar suas características específicas, os PMEs correm o risco de se tornarem meras reproduções do PNE (2014-2024). Gadotti (2014) destaca que, além de recursos, a implementação do PNE exige o devido monitoramento para garantir seus objetivos:

O sucesso da implementação do PNE depende não só da ampliação progressiva do investimento público em educação, mas também do monitoramento dos planos subnacionais de educação sendo assim, além de subsidiar a sua elaboração, tem por objetivo avaliar e monitorar a execução do PNE (Gadotti, 2014, p.17).

Diante de todo o exposto, compreendemos as responsabilidades que cabem a cada um dos entes federativos na distribuição de funções educacionais, seja por meio de um sistema ou rede de ensino, com a necessidade de adequação às determinações legais nacionais, estaduais e locais, além do monitoramento das diretrizes estipuladas em seus respectivos planos sublocais.

Portanto, após essa contextualização legal, passamos para a apresentação dos municípios mencionados nesta pesquisa, buscando informações que evidenciem o que esses municípios estão efetivamente implementando em seus regimes de gestão democrática, verificando sua conformidade com a legislação vigente e se todo o processo de adequação legal está sendo monitorado.

No Quadro 8, a seguir, destacamos os municípios pertencentes à Região Imediata de Apucarana, incluindo seu número de habitantes, índice de desenvolvimento e principal atividade econômica, critérios utilizados para caracterizar os participantes desta pesquisa. Ressaltamos ainda que os municípios estão apresentados na ordem de distribuição conforme as informações do IPARDES (2018) e sua divisão geográfica.

Quadro 18 – Municípios da Pesquisa e sua relação de habitantes, seu IDH e sua atividade econômica

Município	Nº habitante	IDHM	Atividade Econômica
Apucarana	130.134 hab.	0,799	Confecção de bonés e indústrias.
Bom Sucesso	4.666 hab.	0,686	Produção rural.
Borrazópolis	7.734 hab.	0,717	Agricultura e Agropecuária
Califórnia	8.710 hab.	0,745	Metalúrgica e Fabrica de brinquedos.
Cambira	9.460 hab.	0,725	Agricultura e Agropecuária
Jandaia do Sul	21.408 hab.	0,783	Agricultura e Peças agrícolas
Kaloré	4.582 hab.	0,721	Lavoura e Pecuária
Marilândia do Sul	8.677 hab.	0,739	Agropecuária, Turismo, Pecuária.
Marumbi	4.699 hab.	0,735	Agricultura.
Mauá da Serra ²²	9.383 hab.	0,719	Agricultura e Turismo.
Novo Itacolomi ²³	3.125 hab.	0,706	Indústrias de Móveis e Alimentos
Rio Bom	3.197 hab.	0,713	Agricultura, Pecuária e Confecções.
São Pedro do Ivaí	8.690 hab.	0,717	Agricultura e Turismo Religioso.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios municipais (2024).

Na análise geral do quadro 8, usamos como parâmetros os 13 municípios estudados. Em relação à distribuição populacional, Apucarana destaca-se como a maior cidade, seguida por Jandaia do Sul, enquanto os menores municípios são Novo Itacolomi e Rio Bom. As demais cidades apresentam uma população média de

²² “O município de Mauá da Serra antes era chamado de Cidade de Mauá, desde sua criação em 1954 até 1992 quando passou a se chamar Mauá da Serra” (IBGE, 2017, s/p).

²³ Por 30 anos pertenceu ao município de Cambira, após tornou independente. (IBGE, 2017, s/p).

4 mil a 9 mil habitantes. Esse dado é particularmente relevante, pois os repasses de recursos federais para estados e municípios estão relacionados ao número de alunos matriculados na rede municipal, refletindo diretamente no tamanho populacional e educacional dos municípios. Os recursos educacionais são distribuídos com base no número de matrículas nas redes públicas de ensino, conforme estabelecido por programas como o Salário-Educação, o FUNDEB e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar. Assim, municípios com maior população escolar tendem a receber mais recursos, embora isso não garanta, necessariamente, uma melhor qualidade na gestão desses recursos.

É importante ressaltar que o novo FUNDEB, em vigor desde 1º de janeiro de 2021, passou por mudanças significativas. As alterações foram introduzidas pela Emenda Constitucional 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentadas pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A emenda prevê um aumento gradual da participação da União no fundo, de 10% para 23%, com incrementos anuais: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e, finalmente, 23% em 2026. Portanto, o número de alunos matriculados é um fator determinante para calcular o coeficiente de recebimento dos recursos do FUNDEB.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),²⁴ todos os municípios pesquisados apresentam índices próximos de 1,0, indicando um elevado nível de desenvolvimento humano e um bom desempenho nos indicadores avaliados. No que se refere à atividade econômica, a maioria dos municípios estudados tem sua economia baseada na agricultura, com forte presença de mão de obra rural e agricultura familiar. Apucarana, o maior município, se destaca por suas atividades voltadas para a indústria e o comércio. É evidente que tanto Apucarana quanto os outros municípios estão em processo de crescimento, ajustando-se às suas particularidades locais, como localização e migração.

A seguir, apresentaremos o Quadro 9, que traz informações sobre os municípios estudados em relação ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), número de instituições públicas, número de alunos e quantidade de professores. Essa análise visa proporcionar uma compreensão mais detalhada da estrutura educacional desses municípios e de como os componentes previstos nos

²⁴ IDHM: “é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano” (United Nations Development Programme, s/p).

Planos Municipais de Educação (PMEs) estão distribuídos.

Quadro 19 – Municípios pesquisados e sua distribuição educacional (IDEB, número de escolas, alunos e professores)

Município	IDEB	Nº Instituição Ensino Público		Nº Alunos	Nº Professores
		CMEIs	e Escolas		
Apucarana ²⁵	7,3	24	30	12.391	849
Bom Sucesso	5,1	02	05	358	32
Borrazópolis	6,3	02	02	578	39
Califórnia	6,6	05	06	579	79
Cambira ²⁶	6,4	03	03	1.017	93
Jandaia do Sul	6,3	05	05	1.719	216
Kaloré	6,2	04	04	506	71
Marilândia do Sul	6,4	03	05	938	71
Marumbi	5,8	03	03	520	62
Mauá da Serra	6,2	04	06	1.430	120
Novo Itacolomi	7,0	02	02	314	43
Rio Bom ²⁷	7,0	02	03	302	46
São Pedro do Ivaí	8,2	03	03	889	51

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios municipais (2024).

Na análise do quadro 9, é possível observar os parâmetros educacionais de cada município estudado, bem como suas particularidades locais no que diz respeito aos dados educacionais. É evidente que Apucarana se destaca na pesquisa, atendendo a todos os requisitos devido ao seu tamanho populacional, o que reflete diretamente nos dados relacionados ao número de alunos, professores e escolas. Embora Apucarana seja uma autarquia, assim como outros municípios mencionados, isso não impede que outras cidades também apresentem crescimento e desenvolvimento.

Os índices do IDEB²⁸ dos pesquisados são, em sua maioria, bastante

²⁵ Autarquia: ** É o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (Conselho Nacional do Ministério Público, 2015, s/p).

²⁶ Autarquia*

²⁷ Autarquia**

²⁸ IDEB: Ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. (INEP).

positivos, como demonstrado por Apucarana (7,3), São Pedro do Ivaí (8,2), Rio Bom (7,0) e Novo Itacolomi (7,0). Os demais municípios mantêm uma média de 6,0 que é a meta estabelecida pelo IDEB em 2022, apontando que esses municípios estão no caminho de oferecer um sistema educacional de qualidade comparável aos países desenvolvidos. Por outro lado, Bom Sucesso e Marumbi apresentam índices abaixo da meta, mas é possível analisar essa situação sob outra perspectiva, considerando que esses índices podem representar uma melhoria em relação aos anos anteriores e um indicativo de crescimento. Esta questão, porém, poderia ser aprofundada em uma pesquisa futura.

Em relação ao número de instituições de ensino público, assim como ao número de alunos e docentes, Apucarana segue na liderança, como era de se esperar, devido ao seu tamanho e ao volume de investimentos, o que resulta em maiores números de escolas, professores e alunos. Na sequência, com números mais modestos, mas ainda significativos para esta análise, encontramos os municípios de Jandaia do Sul, Mauá da Serra e Cambira, que, conforme dados do IPARDES (2017) e IBGE (2022), estão experimentando grande desenvolvimento econômico.

Os outros municípios analisados apresentam características semelhantes, com números próximos de população, escolas, alunos e professores, o que sugere que todos se situam em uma faixa similar em termos educacionais. Com base nesta análise dos municípios e seus dados educacionais, o próximo passo é investigar a constituição dos Planos Municipais de Educação (PMEs) desses municípios, bem como suas legislações específicas sobre gestão democrática, com o objetivo de verificar como estão sendo implementadas em consonância com o PNE 2014-2024, seu monitoramento e a adequação de seus planos educacionais locais.

4.4 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO IMEDIATA DE APUCARANA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA META 19 DO PNE BEM COMO SEU MONITORAMENTO

Ao analisar a realidade dos municípios pesquisados, direcionamos nosso olhar para a legislação educacional mais ampla, com foco na Constituição Federal de 1988, na LDB/96, no atual PNE 2014-2024 (em vigor até 2025) e em documentos dos municípios estudados como o Plano Municipal de Educação (PME), a Lei de

Gestão Democrática do Ensino Municipal, o Plano de Cargos e Salários da Educação Municipal e os Projetos Político-Pedagógicos das escolas vinculadas ao PME local, disponíveis nos portais de transparência dos municípios pesquisados.

É importante destacar que o processo de democratização na educação ocorreu em diversas fases. Inicialmente, a democratização foi vista como o direito universal de acesso à educação. Em seguida, passou a ser entendida como a garantia de um ensino de qualidade, incluindo a participação nas decisões sobre a gestão das instituições escolares e dos sistemas educacionais.

Cumprir destacar que o Sistema Municipal de Ensino (SME) corresponde à organização legal das ações educacionais de um município, diferenciando-se dos Sistema Educacionais de Ensino, que são compostos apenas por dois níveis: a educação básica e a educação superior. A educação básica, por sua vez, é subdividida em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No entanto, ao confrontar as diretrizes estabelecidas nos documentos oficiais com as experiências diárias de educadores e estudantes, fica claro que a participação requer ações concretas que envolvam um compromisso coletivo, uma análise crítica da realidade e uma postura política voltada para a transformação em prol da emancipação humana.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 1º, define o Brasil como um "Estado Democrático de Direito", promovendo a inclusão de todos os cidadãos na vida pública. Os Artigos 205 e 206 garantem, respectivamente, o acesso à educação e a participação da sociedade na gestão educacional por meio da gestão democrática, estabelecendo esses princípios como fundamentais para o ensino público em todos os níveis do país. Dessa forma, a CF/88 consolidou práticas de participação social que já estavam presentes nos sistemas educacionais de diversos estados e municípios.

A LDB/96 orienta os sistemas de ensino a promoverem a administração democrática das escolas, implicando na importância de processos colaborativos e no engajamento da comunidade local nas decisões administrativas, políticas e pedagógicas. Com a descentralização da gestão educacional, algumas responsabilidades são transferidas para as escolas municipais, mas isso não exime o governo de suas responsabilidades sociais e educacionais. Como afirma Flach (2020, p. 86), a competência municipal para instituir seu sistema próprio de ensino ressalta a autonomia dos municípios em relação à gestão das questões

educacionais.

Consideramos que é necessária uma transformação no próprio sistema de ensino para que se concretizem ações que promovam avanços significativos na democratização escolar, por meio da participação ativa dos sujeitos envolvidos. Entretanto, como apontam Zientarski, Sangrillo e Pereira (2013, p. 128), as metas quantitativas, as políticas que atendem aos interesses da classe dominante e os mecanismos internacionais impõem limites à possibilidade de uma gestão verdadeiramente democrática.

A escola deve adotar uma abordagem democrática e popular, não apenas cumprindo seu papel social, mas também funcionando como um espaço para discussões públicas e equitativas sobre as necessidades educacionais da sociedade. Atitudes efetivas são essenciais para que se concretize a democratização e a transformação social da escola, exigindo a exploração de alternativas que fomentem inovação nas práticas educacionais e a participação ativa no processo de mudança.

A gestão democrática da educação impõe que os sistemas de ensino se responsabilizem por disciplinar a gestão de suas competências, com base na participação de educadores na elaboração do projeto pedagógico das escolas e na participação da comunidade escolar nos Conselhos Escolares. A participação da comunidade não deve se limitar ao processo eleitoral, mas deve envolver uma gestão democrática efetiva, com participação representativa nos conselhos escolares e nas decisões sobre a organização educacional.

No Brasil, os estados já constituíram seus sistemas de ensino e, no caso do Paraná, existe um sistema estadual de ensino com redes municipais vinculadas. Como explicam Silva, Silva e Santos (2017, p. 7-8), os municípios que fazem parte desse sistema convivem em regime de colaboração com o sistema estadual de ensino, que pode abranger ou não as redes municipais e privadas. No entanto, se o município não for um sistema de ensino, ele estará sujeito às normas do sistema educacional nacional e estadual, o que pode gerar incompatibilidades entre as regulamentações e as leis locais. Superada essa distinção entre sistema e rede de ensino, podemos afirmar que os municípios pesquisados pertencem a redes de ensino vinculadas ao sistema estadual.

No Paraná, a gestão democrática é regulamentada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 206), pela LDB/96 (Art. 3º, inciso VIII, Art. 14, Art. 15 e Art. 56) e pelo

PNE 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014, na meta 19, que assegura, em um prazo de dois anos, a efetivação da gestão democrática associada a critérios de mérito e desempenho, com consulta pública à comunidade escolar. No âmbito do PEE, a Lei nº 18.492/15 reforça a implementação da gestão democrática, levando em consideração a formação e o desempenho dos educadores e a participação da comunidade escolar. Estes marcos legais fundamentaram a construção dos PMEs e das legislações específicas de gestão democrática nos municípios pesquisados, que devem atuar para implementar uma democratização efetiva das escolas.

Acreditamos que essa cooperação deve fortalecer a autonomia dos municípios em suas políticas públicas. Como Flach (2020, p. 84-85) ressalta, “embora haja a descentralização das normas, a definição local pode ser influenciada pelos interesses dos grupos dominantes, o que pode afetar a verdadeira democratização”.

Nesse contexto, o PNE não apenas determinou a criação dos PEE dos estados, mas também dos PMEs dos municípios, e esses devem elaborar suas políticas educacionais de forma a garantir um plano de gestão democrática, menos suscetível às influências políticas locais, e que atenda adequadamente às necessidades da comunidade escolar. O PNE de 2014-2024, em seu Art. 8º, reforça essa diretriz:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

O principal desafio enfrentado pelos municípios é a necessidade de desvincular a gestão pública das influências partidárias e assumir o compromisso de tornar a administração mais democrática. A revisão das leis e regulamentos em vigor revela que a gestão democrática na educação tem múltiplas interpretações, moldadas ao longo da história educacional do Brasil. Devido à sua complexidade e às limitações existentes, o conceito de gestão democrática na educação é abordado no PNE 2014-2024, especificamente no Art. 9º, que menciona a implementação da gestão democrática após a aprovação dos PEE e dos PMEs.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no

prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Assim, o desafio enfrentado pelos municípios em relação a essa meta, conforme o Art. 9º é a criação de uma legislação municipal que regule e promova a gestão democrática da educação pública local. A aprovação dessa lei e a implementação da gestão democrática nos sistemas de ensino, nas instituições educacionais e na interação com a comunidade não se configuram apenas como um desafio, mas como uma escolha política que demonstra compromisso com a democracia e com a oferta de uma educação de qualidade.

As instituições de ensino fundamental devem se comprometer a elaborar um projeto educacional que permita à comunidade escolar estimular o pensamento crítico dos estudantes, facilitar a aquisição de novos conhecimentos e incentivar a criatividade. A gestão participativa, que envolve a colaboração de todos os integrantes da comunidade escolar, como professores, estudantes, familiares, administradores e outros profissionais da educação, é vista como essencial para garantir uma educação de excelência, pois estabelece conexões entre os diversos grupos e orienta para a realização da missão social da escola (Santos, 2001). Segundo Paro (2016), a escola desempenha um papel crucial na mudança social, não devendo ser encarada como um resultado final e imutável, mas como um processo contínuo de aprimoramento da consciência crítica, que visa prevenir a rejeição de valores autênticos nas interações dentro das esferas econômica, política e social.

Contudo, apenas a implementação de práticas pedagógicas voltadas para uma administração democrática nas instituições de ensino, alinhada às diretrizes da Meta 19, não é suficiente para preparar de forma eficaz as crianças e adolescentes para fazer parte dos complexos sistemas sociais aos quais pertencem.

Diante da necessidade de adequação dos municípios ao PNE para a proposição de uma educação de qualidade e democrática, apresentamos os dados dos municípios pesquisados quanto à implementação de seus PMEs e das legislações que especificam essa gestão democrática, conforme as normativas legais, bem como o monitoramento da implantação de seus respectivos marcos legais.

No quadro abaixo, apresentamos os dados sobre a construção e aprovação dos PMEs pelos municípios pesquisados, o monitoramento desses planos dentro de seus respectivos territórios, e se, antes da elaboração de seus planos municipais, os municípios já possuíam uma legislação que contemplasse a educação como um todo, com suas garantias e qualidade de ensino.

Quadro 20 – Municípios pesquisados pesquisa sobre a construção do PME, planos anteriores e monitoramento do plano

Município Pesquisado	Construção do PME	Planos aprovados anteriormente ao PNE	Monitoramento do PME
Apucarana	18/06/15	2008	2020/2021/2022
Bom Sucesso	18/05/15	Não consta	Não consta
Borrazópolis	09/06/15	Não consta	2020/2021/2022
Califórnia	20/06/15	Não consta	2022
Cambira	16/06/15	Não consta	2020/2021/2023
Jandaia do Sul	13/04/15	Não consta	2022/2023/2024
Kaloré	Lei 1333/15	Não consta	2017/2020/2023 (não consta documento no portal)
Marilândia do Sul	16/06/15	Não consta	2018/2020
Marumbi	24/06/15	Não consta	Não consta
Mauá da Serra	24/06/15	Não consta	2017/2018/2019/ 2020/2022/2023
Novo Itacolomi	Não Consta	Não consta	Não consta
Rio Bom	25/06/15	Não consta	Criou apenas a comissão em 2017
São Pedro do Ivaí	12/06/15	Não consta	2017/2021/2022

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios municipais (2024).

Na análise do quadro 10, observamos os seguintes aspectos nos municípios pesquisados: as datas de construção do PME, planos anteriores que abordavam mudanças na educação com seus respectivos planos municipais específicos, e a publicação dos relatórios de monitoramento do PME aprovado em cada localidade. Após declararem sua autonomia por meio de uma lei específica para a normatização da educação, é possível observar que as possibilidades e os limites para a

efetivação do princípio da gestão democrática começam a se fazer presentes. No entanto, não há certeza sobre sua permanência. O essencial é compreender que, ao menos formalmente, a legalizadas parece ter ocorrido, ou pelo menos existem leis específicas voltadas para a política de gestão escolar.

Notamos que apenas o município de Apucarana apresentava um plano de educação que atendia a boa parte dos pré-requisitos para a implementação do PME. Nos demais municípios não encontramos informações sobre a criação do PME nos sítios governamentais. Além disso, de todos os municípios pesquisados, apenas o município de Kaloré, em seu portal oficial, faz menção à lei que aprovou seu PME, mas ao buscar pela lei e pela data de sua aprovação, essas informações não estão disponíveis no portal para consulta. Já o município de Novo Itacolomi não possui o plano acessível no portal para pesquisa. Os demais municípios, por sua vez, disponibilizam a lei de aprovação do PME em seus sites, assim como o documento correspondente para consulta pública.

Faz-se necessário um parêntese para lembrar que a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito dos cidadãos de acessarem informações públicas, incluindo as dos municípios. A LAI é aplicável aos três poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme explicação do Ministério Público Federal (2019, s/p.), “Comete ato de improbidade o prefeito que deixar de criar ou alimentar o portal da transparência”. Portanto, é importante destacar que esses municípios estão em desconformidade com a lei.

Sobre o monitoramento dos PME aprovados, o PNE é claro ao afirmar que:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação. § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput: I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet (Brasil, 2014).

De acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, é essencial que os planos subnacionais desenvolvam suas próprias estruturas de monitoramento e avaliação, assegurando que estejam alinhados com a estratégia nacional. Se necessário, a Secretaria Municipal tem autoridade para avaliar políticas,

programas e iniciativas, além de sugerir alterações no plano vigente.

Dessa forma, os estados e municípios devem observar os requisitos para o Monitoramento e Avaliação de seus Planos de Educação, que incluem a constituição de uma equipe técnica e de uma Comissão Coordenadora, além de garantir os resultados esperados.

Nos dados apresentados no quadro acima, referentes aos municípios pesquisados e seus sítios municipais, observamos o status de monitoramento dos PMEs, a criação de comissões técnicas para a avaliação e o monitoramento do plano, e os resumos sobre esses processos. O município de Apucarana, por exemplo, criou comissões e publicou relatórios de monitoramento nos anos de 2020, 2021 e 2022. Borrazópolis seguiu o mesmo padrão, apresentando relatórios para os anos de 2020, 2021 e 2022. O município de Califórnia disponibilizou dados apenas para o ano de 2022. Cambira apresentou dados e comissões para os anos de 2020, 2021 e 2023, enquanto Jandaia do Sul apresentou dados e comissões para os anos de 2022, 2023 e 2024, com a atualização mais recente sendo referente ao ano da pesquisa. O município de Marilândia do Sul disponibilizou seus dados e comissões apenas para os anos de 2018 e 2020. Já São Pedro do Ivaí forneceu informações sobre suas comissões e dados de monitoramento para os anos de 2017, 2021 e 2022.

É importante destacar que os municípios de Bom Sucesso, Marumbi e Novo Itacolomi não apresentam nem comissões, nem relatórios de monitoramento em seus portais. Por outro lado, os municípios de Kaloré e Rio Bom mencionam comissões nomeadas, mas não disponibilizam relatórios de monitoramento. Em Kaloré, as comissões foram nomeadas em 2017, 2020 e 2023, e em Rio Bom, apenas em 2017.

O município de Mauá da Serra se destaca por apresentar, de forma consistente, as comissões e relatórios de monitoramento desde 2017, demonstrando comprometimento com as determinações do PNE e com a Lei de Acesso à Informação (LAI). A ausência de monitoramento em alguns municípios pode indicar uma influência limitada do PNE atual sobre o planejamento educacional local. A Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE, em seu artigo 5º, estabelece que o PNE deve ser acompanhado de forma contínua para garantir sua efetiva implementação. Da mesma forma, os PMEs devem instituir mecanismos de acompanhamento, especificando os órgãos e instituições locais responsáveis por essa tarefa.

Embora o acompanhamento dos PMEs tenha um caráter indutor, ele é fundamental, pois reforça o aspecto jurídico dos conselhos municipais de educação e dos órgãos colegiados, além de promover uma cultura política democrática na administração pública. Esse acompanhamento também está alinhado à orientação do MEC para a implementação de ações colaborativas entre os diversos sistemas e redes educacionais.

O quadro 11 a seguir apresenta outros dados coletados na pesquisa, relacionados à criação da lei específica para a Gestão Democrática da Educação (GDE), conforme determinado pelo PNE. Além disso, ele aborda a existência, antes da criação do PME, de um Plano de Cargos, Carreira e Salários do Magistério, com a previsão de gestão democrática, e se esse plano está atualizado de acordo com o PME. Por fim, o quadro também examina a forma como os gestores eram escolhidos antes da criação da legislação específica sobre gestão democrática escolar.

Quadro 21 – Municípios pesquisados quanto a criação de legislação específica para GDE, planos anteriores que contemplavam a GE e forma de escolha dos gestores anterior ao PME

Município Pesquisado	Legislação específica GDE	Planos aprovados anteriormente ao PNE	Forma de escolha anterior ao PME
Apucarana	Lei 110/2020	PCCR em 2002 atualizado em 2006	Processo misto anterior a lei. Indicação pelo poder Executivo e referendo pela comunidade.
Bom Sucesso	Não consta	PCCR em 1998 atualizado em 2024 conforme meta 19.	Indicação pelo poder Executivo, devendo ser professor da rede.
Borrazópolis	Lei 1105/14	PCCR em 1999 atualizado em 2007/2012/2014	Indicação pelo secretário de educação até 2012 quando por lei específica criaram a eleição de diretores.
Califórnia	Lei 1954/22	PCCR em 2009 sem atualização	Indicação pelo poder Executivo
Cambira	Lei 0201/23	PCCR em 1974 atualizado em 2008 (educação separada).	Indicação pelo poder Executivo até 2008 quando por lei específica criaram a eleição de diretores.

Jandaia do Sul	Lei 8928/23	PCCR em 2007 atualizado em 2015 e 2018	Indicação pelo poder Executivo até 2015 por lista tríplice, em 2018 quando por lei específica criaram a eleição de diretores depois a atualizaram em 2023.
Kaloré	Não consta	Não consta	Não consta
Marilândia do Sul	Lei 0372/18	PCCR em 2005 sem atualização	Indicação pelo poder Executivo até 2018 quando por lei específica criaram a eleição de diretores.
Marumbi	Não consta	PCCR em 2011 sem acesso	Falta informações pois não consta no site o PCCR.
Mauá da Serra	Lei 0400/13	PCCR em 2013	No PCCR consta eleição por critérios de mérito desde 2013. Atualizada em 2022
Novo Itacolomi	Não consta	PCCRR em 2005 sem atualização	Indicação pelo poder Executivo desde 2005, não apresenta atualização.
Rio Bom	Lei 012/15	PCCR em 2006 sem atualização	Indicação pelo poder Executivo desde 2006, com refendo da comunidade.
São Pedro do Ivaí	Lei 0110/22	Não consta	Não consta

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios municipais (2024).

A partir da análise do quadro acima, apresentamos os resultados da pesquisa sobre a criação de leis específicas para a Gestão Democrática da Educação (GDE) nos municípios, conforme determina a meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE). Também abordamos a pesquisa sobre a existência de um Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCR) antes da criação da GDE, verificando se ele contemplava a gestão democrática, suas atualizações e, por fim, como era a forma de escolha dos gestores escolares antes da implementação do PME.

Destacamos que os municípios de Bom Sucesso, Kaloré, Marumbi e Novo Itacolomi não possuem, em seus portais municipais, informações sobre a criação de uma lei específica para a GDE. Já Apucarana possui legislação desde 2020, Borrazópolis desde 2014, Marilândia do Sul desde 2018, Califórnia desde 2022, e Cambira e Jandaia do Sul desde 2023. O município de Mauá da Serra se destaca por adotar desde 2013 o processo de escolha de gestores escolares por eleição, com uma atualização em 2022 para alinhar-se ao PNE e PME. Rio Bom criou sua lei

específica logo após a implementação do PME em 2015, e São Pedro do Ivaí fez o mesmo em 2022.

Conforme o PNE (2014-2024), na meta 19, os municípios tinham um prazo de dois anos para efetivar a gestão democrática da educação, após a aprovação de seus PMEs. A estratégia 19.1 da meta 19 especifica que os entes federados que aprovarem legislação específica para a nomeação de diretores devem considerar critérios técnicos, de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. Dentro desse contexto, os municípios que estão em conformidade com as determinações do PNE e PME, quanto à implementação da gestão democrática e a criação da legislação específica para a GDE, são Borrazópolis, Mauá da Serra, Marilândia do Sul e Rio Bom.

A pesquisa também avaliou a existência de Planos de Cargos, Carreira e Salários (PCCR) antes da criação dos respectivos PMEs e se esses planos contemplavam a gestão democrática. Observou-se que São Pedro do Ivaí e Kaloré não possuem informações sobre seus PCCR nos portais municipais, enquanto Marumbi menciona o plano, mas não disponibiliza o documento online. Os municípios de Califórnia, Marilândia do Sul e Novo Itacolomi possuem PCCR, mas não atualizam esses documentos desde 2005. O município de Rio Bom também possui um PCCR, mas não o atualizou desde 2006, e uma leitura preliminar de seu PCCR não indica uma gestão democrática efetiva.

Apucarana, por sua vez, possui um PCCR desde 2002, com uma atualização em 2006, que inclui critérios de escolha de gestores por indicação e eleição. Bom Sucesso tem um PCCR desde 1998, atualizado em 2024, conforme as novas diretrizes da GDE. Borrazópolis possuía um PCCR desde 1999, atualizando-o até 2014, quando incluiu a gestão democrática na sua legislação após a criação do PME. Cambira possuía um PCCR que abrangia todos os servidores desde 1974, e em 2008 criou um plano próprio para o magistério, mas sem contemplar a GDE. Jandaia do Sul atualizou seu PCCR em 2018, em conformidade com seu PME. Mauá da Serra já tinha um PCCR desde 2013, contemplando a GDE, e atualizou-o em 2022 apenas em relação à formação técnica.

Finalmente, a pesquisa analisou como os gestores eram escolhidos antes da criação das leis específicas da GDE nos municípios. Apucarana e Rio Bom adotavam um processo misto de escolha dos gestores, com indicação e referendo, até a criação da GDE. Em Jandaia do Sul, até 2015, os gestores eram escolhidos

por lista tríplice, antes da adequação à lei específica. Borrazópolis adotava um processo de indicação até 2012, e em 2014, após a atualização de sua lei, instituiu eleições para diretores, conforme as diretrizes do PNE e PME. Cambira utilizava a indicação dos gestores até 2008, quando passou a adotar a eleição, mas sem muitos critérios. Mauá da Serra, desde 2013, adotou um processo de eleição para escolha de gestores, com uma atualização em 2022 voltada à formação técnica. Marumbi não disponibiliza informações sobre o PCCR em seu portal. Já Bom Sucesso, Califórnia e Marilândia do Sul realizavam a indicação dos gestores até a criação da legislação específica, que passou a adotar os parâmetros da meta 19 do PNE.

Verificamos, portanto, que, até recentemente, o processo de escolha dos gestores nas escolas municipais era predominantemente baseado na nomeação do diretor/gestor por indicação do chefe do poder executivo. Esse modelo reflete uma prática autoritária e desconsidera a participação democrática, dificultando a implementação de uma gestão democrática nas escolas.

É fundamental que os sistemas educacionais possuam uma legislação própria que garanta a efetividade do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, para que a participação cidadã não se limite a ações administrativas pontuais.

O quadro a seguir apresenta, após a criação das leis específicas da GDE, como os municípios estão exercendo a escolha dos seus gestores, o prazo de vigência dos mandatos e os critérios utilizados, em conformidade com os princípios da GDE estipulados no PNE e PME.

Quadro 22 – Municípios pesquisados quanto a forma atual de escolha dos gestores escolares, vigência da gestão escolar e os critérios de seleção dos gestores

Município Pesquisado	Forma Escolha da GDE	Vigência da GDE	Critérios da seleção da GDE
Apucarana	Eleição por habilitação	2 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.
Bom Sucesso	Eleição por habilitação com avaliação	4 anos	Critérios de mérito, formação e participação da comunidade.

	periódica.		
Borrazópolis	Eleição por habilitação	2 anos	Critérios de mérito, formação e participação da comunidade.
Califórnia	Eleição por habilitação	2 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.
Cambira	Eleição por habilitação por lista tríplice	2 anos	Indicada Lista Tríplice conforme critérios de mérito, desempenho e formação. A eleição será a partir de 2024.
Jandaia do Sul	Eleição por habilitação	4 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.
Kaloré	Não consta	Não consta	Não consta
Marilândia do Sul	Eleição por habilitação	2 anos	Critérios de mérito, formação e participação da comunidade.
Marumbi	Não consta	Não consta	Não consta
Mauá da Serra	Eleição por habilitação	3 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.
Novo Itacolomi	Não consta	Não consta	Não consta
Rio Bom	Eleição por habilitação	4 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.
São Pedro do Ivaí	Eleição por habilitação	2 anos	Critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios municipais (2024).

Antes de analisarmos o quadro sobre as pesquisas realizadas, é importante destacar que, conforme a meta 19.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), os entes federados devem criar leis próprias para regulamentar a gestão democrática nas unidades de ensino, adotando uma seleção democrática com critérios técnicos, mérito, desempenho e a participação da comunidade escolar. Os municípios analisados atendem à educação infantil e ao ensino fundamental de primeira fase, todos vinculados ao sistema de ensino do estado do Paraná. Por isso, justifica-se o uso, em alguns casos, de critérios nacionais, estaduais ou até uma combinação de ambos.

Para habilitação dos candidatos, conforme as leis específicas dos municípios,

os critérios de mérito e desempenho envolvem a experiência no magistério, estabilidade e efetividade, proposta de Gestão, prova Oral (entrevista) ou escrita, e formação acadêmica, exigindo habilitação em Pedagogia ou licenciatura na área da educação, além de pós-graduação em gestão, inspeção, supervisão, ou orientação educacional para a educação básica. Importante ressaltar que, além desses critérios, os habilitados passam por seleção pela comunidade escolar. Embora a participação da comunidade seja parte do processo, ela nunca é o único critério de seleção.

Essa explicação serve para contextualizar as interpretações dos dados apresentados na pesquisa. No quadro 12, observamos que o município de Apucarana adota em sua legislação específica a eleição por habilitação, com critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade escolar, com mandato de 2 anos. Bom Sucesso, por sua vez, adota uma lei específica com critérios semelhantes, mas para um mandato de 4 anos. Vale destacar que, nesse município, após as eleições, os vencedores passam por uma avaliação de desempenho a cada 2 anos, realizada pelo executivo, para decidir se a nomeação será mantida.

Os municípios de Califórnia, Jandaia do Sul, Mauá da Serra, Rio Bom e São Pedro do Ivaí apresentam critérios de habilitação por eleição, com critérios de mérito, desempenho, formação e participação da comunidade escolar. No entanto, em relação aos mandatos, Califórnia e São Pedro do Ivaí adotaram o período de 2 anos, enquanto Jandaia do Sul e Rio Bom adotaram mandatos de 4 anos, e Mauá da Serra, 3 anos.

Nos municípios de Borrazópolis e Marilândia do Sul, os critérios adotados para a seleção de gestores incluem mérito, formação e participação da comunidade escolar, com mandatos de 2 anos em ambos os casos. Cambira se destaca por adotar um modelo de habilitação por lista tríplice, onde os três mais bem colocados no processo de habilitação são submetidos a referendo com participação da comunidade escolar, para um mandato de 2 anos.

Por outro lado, os municípios de Kaloré, Marumbi e Novo Itacolomi não apresentam essas informações em seus portais municipais.

A escolha criteriosa dos gestores escolares deve ser uma prioridade para os municípios, não apenas para cumprir a legislação, mas também para promover um ambiente que valorize a excelência e a competência na administração educacional.

Os municípios devem entender que, ao seguir essas normas, estão realizando avanços que beneficiarão toda a comunidade escolar.

Por fim, é importante destacar a falta de transparência em vários municípios, especialmente em Kaloré, Marilândia do Sul e Novo Itacolomi, cujos portais municipais estão desatualizados. Em contraste, o município de Mauá da Serra se destaca por manter um portal governamental exemplar, que serve como referência para muitos outros municípios.

A pesquisa também analisou os planos municipais e a implementação da meta relacionada à gestão democrática, incluindo os prazos estabelecidos para atingir essa meta. Avaliou-se o nível de comprometimento dos municípios com os critérios técnicos, mérito e a participação da população em consultas públicas. Além disso, foram analisados os relatórios de monitoramento, destacando as conquistas realizadas ou aquelas ainda por ser implementadas.

Consideramos que a educação é o principal motor para o desenvolvimento de uma cidade, e uma gestão escolar eficaz e compartilhada é fundamental para alcançar resultados positivos na área educacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, o projeto de pesquisa abordava o tema “O Gestor na Escola Pública: O processo democrático para escolha dos gestores escolares Municipais de Arapongas/PR e a implementação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024”. No entanto, devido a dificuldades na realização da pesquisa nesse município, optamos por ampliar seu escopo, passando a intitular-se: “O Gestor na Escola Pública: o processo democrático para escolha dos gestores escolares municipais na Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense/Microrregião de Apucarana e a implementação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024”.

Ainda assim, a abrangência não estava alinhada à regulamentação regional adotada pelo IPARDES, o que exigiu uma nova reformulação do título. Dessa vez, a pesquisa foi ajustada para contemplar as Regiões Intermediárias e Imediatas, garantindo a adequação geográfica e consolidando o tema dentro dos parâmetros corretos, passando a ser definido como: Gestão na Escola Pública: o processo de escolha dos gestores escolares municipais e a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 na região imediata de Apucarana.

A relevância deste estudo se justifica não apenas pela afinidade com o tema, mas também pela necessidade de compreender as transformações históricas e sociais que redefiniram as diversas formas de acesso à função de dirigentes escolares, reconhecendo-as como influenciadas por interesses de ordem.

Além disso, a pesquisa evidenciou a Meta 19 do Plano Nacional de Educação, assim como sua repercussão no Plano Estadual de Educação do Paraná e nos Planos Municipais de Educação das localidades analisadas. Inicialmente, realizamos uma fundamentação teórica sobre o tema, explorando não apenas fontes bibliográficas, mas também estudos e pesquisas já desenvolvidos na área. No decorrer da investigação, aprofundamos a discussão com base em elementos que dialogam com nossa problemática, tendo como foco a implementação da gestão democrática associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, conforme preconizado na Meta 19 do PNE.

Entendemos que este estudo proporcionou uma valiosa oportunidade de reflexão e aprendizado sobre o tema, sem a intenção de esgotar todas as suas

possibilidades. Reconhecemos a complexidade da questão, que exige análises mais aprofundadas e contínuas.

Dessa forma, o estudo trouxe à tona discussões voltadas à conscientização dos indivíduos de que somente com a participação plena da sociedade nos processos de decisão coletiva será possível promover mudanças significativas.

Conforme destaca Vitor Paro, “é preciso criar mecanismos para consolidar ambientes participativos que promovam a emancipação dos envolvidos e a “transformação das relações no interior da escola” (Paro, 2005, p.25).

Os objetivos propostos foram alcançados por meio da análise do processo histórico da implementação da gestão democrática na escola pública brasileira, bem como da definição desse modelo de gestão com base em referenciais teóricos e nas diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), além dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Também se buscou compreender os modelos de gestão adotados nos municípios da Região Imediata de Apucarana, especialmente no que se refere à meta 19 do PNE.

O propósito foi investigar, por meio dos dispositivos legais, como a Gestão Democrática Escolar (GDE) tem sido aplicada no contexto brasileiro, além de identificar quais instrumentos e princípios democráticos presentes nos Planos Estaduais de Educação e nas legislações específicas da GDE se destacam como elementos essenciais para a efetividade da gestão democrática no ensino público.

A escola desempenha um papel fundamental na politização, sendo um espaço dinâmico que impulsiona transformações e reflete as contradições sociais ao longo da história da humanidade. A efetivação da gestão democrática no ambiente escolar possibilita a emancipação de todos os envolvidos no processo educacional, reconhecendo sua importância e responsabilidade. Esse modelo de transformação não se baseia na meritocracia, mas na construção de mecanismos solidários e igualitários, alinhados ao contexto social.

De acordo com Paro (2016, p. 15) “se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí”.

Ao responder às questões que nortearam esta pesquisa para a dissertação de mestrado, as evidências apontam que, além da aprovação de legislação específica, os participantes buscaram concretizar mecanismos que viabilizam a gestão democrática. O estudo da Meta 19 revelou que essa diretriz, em grande parte, se apresenta engessada, ao combinar os conceitos de democracia e meritocracia. No

entanto, a meritocracia impõe critérios que dificultam a formação de sujeitos críticos e autônomos, favorecendo, em vez disso, a valorização da cultura da eficácia e da eficiência.

No que tange ao propósito desta pesquisa este se deu por analisar os desafios e/ou oportunidades para a democratização da administração em instituições de ensino públicas, com base na Meta 19 do PNE (2014 – 2024). Concluímos então que, ao examinar o desenvolvimento histórico, teórico e normativo, bem como as definições políticas contemporâneas sobre a administração democrática na educação, percebeu-se conceitos de democracia representativa e abordagens gerenciais que permanecem muitas vezes enraizados nas políticas públicas.

Historicamente, a administração escolar manifesta-se de diferentes formas. A instituição educacional adaptou-se ao cenário sociopolítico ao longo do tempo, adotando um modelo de gestão burocrática caracterizado por controle hierárquico, em consonância com a lógica capitalista. Nessa dinâmica, a escola se alinhou a interesses econômicos, incorporando valores de eficiência e eficácia, e subordinando o conhecimento escolar às demandas do mercado. As mudanças nas relações sociais capitalistas, advindas de crises estruturais, transformaram o modelo de gestão escolar e introduziram novas propostas, como a formação focada em habilidades e competências, empregabilidade, empreendedorismo e avaliações externas, voltadas para atender às necessidades do mercado. Com a transição democrática no país, a reorganização social e política foi impulsionada por movimentos sociais que defendiam a educação, sendo fundamentais para a implementação do princípio democrático na gestão escolar. O projeto neoliberal, no entanto, trouxe à tona um modelo de gestão gerencial, orientado por princípios corporativos como produtividade, eficiência, qualidade e resultados. Esse modelo incorporou a valorização do sucesso individual, mérito e desempenho, alinhando-se às demandas de competências, habilidades e à lógica do capital.

Argumentamos que o PNE provoca insatisfações ao associar a gestão democrática a critérios de mérito e desempenho, favorecendo interesses de mercado em detrimento da educação. A Meta 19 estabelece que as funções dos gestores escolares sejam definidas com base em critérios técnicos, onde a meritocracia e o desempenho se tornam referências centrais para o exercício dessa função. Dessa forma, a gestão escolar se estrutura a partir dos princípios da burocracia, da democracia e de modelos administrativos.

Nos municípios analisados, a compreensão do papel dos gestores escolares nas redes municipais de ensino reflete a realidade brasileira e mantém uma relação direta com a estrutura socioeconômica e política do país.

A Meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) reflete essa perspectiva. Contudo, entendemos que os fundamentos da gestão gerencial são incompatíveis com a verdadeira essência da gestão democrática, ao associar critérios de mérito e desempenho à administração escolar, priorizando interesses de mercado em detrimento das necessidades educacionais.

A Meta 19 também estabelece novos critérios para a seleção de dirigentes escolares, enfatizando a meritocracia e o desempenho, enquanto propõe a participação da comunidade escolar por meio de eleições. Dessa forma, o acesso ao cargo de gestor escolar combina elementos dos modelos burocrático, democrático e gerencial.

É possível perceber claramente a proposta da Gestão Democrática da Meta 19 do PNE nesses PEEs. Embora ainda incipiente e apresentada de forma genérica, a participação da comunidade escolar é destacada, assim como a presença de concepções gerenciais, ao fazer referência a critérios técnicos de mérito e desempenho (Peroni; Flores, 2014).

O estudo também nos mostrou a construção de vínculos mais sólidos entre a escola e a comunidade requer a implementação efetiva da democratização na Gestão Escolar. Para isso, é necessário reavaliar as práticas e teorias vigentes, além de reduzir os controles formais, com ênfase na avaliação dos resultados gerados por uma gestão que efetivamente envolva a comunidade, assegurando assim a qualidade do ensino por meio de práticas democráticas.

A pesquisa como um todo revelou a complexidade do tema, indicando que a efetividade da gestão democrática demanda um longo caminho, abrangendo várias ações e uma mudança de mentalidade que somente será possível com o engajamento de todos os envolvidos.

Dessa forma, fica evidente que os documentos oficiais, como a Constituição Federal (CF/1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024), são importantes para garantir a gestão democrática em toda a rede pública de ensino. Entretanto, é fundamental que esses processos participativos sejam incorporados, estimulados e efetivamente vivenciados pela sociedade.

É importante destacar que a estrutura do sistema educacional brasileiro conta com uma base teórica e legislativa robusta em relação à gestão democrática nas instituições públicas de ensino. Essa base pode e deve ser utilizada como um recurso valioso para estabelecer novas metas e estratégias nos planos futuros, adotados de maneira inclusiva e com implementação monitorada e reavaliada continuamente, rompendo, assim, as barreiras burocráticas e gerenciais que ainda persistem nas escolas.

Nesse sentido, é fundamental que educadores e outros membros da comunidade escolar realizem uma análise crítica da realidade educacional, assumindo o papel de intelectuais e agentes políticos com responsabilidade social. A prática educacional é verdadeiramente democrática quando compreende a democracia como parte essencial da ação pedagógica. Como guias e facilitadores do processo de ensino-aprendizagem, os educadores desempenham um papel crucial na construção de habilidades cognitivas, promovendo a autoconfiança e a autonomia dos alunos. Assim como a liberdade exige responsabilidade, um sistema democrático e participativo requer o exercício pleno e constante da cidadania.

Ao reconhecer a diversidade presente em sua comunidade, a escola é capaz de construir laços e relações de confiança entre todos os envolvidos, promovendo um ambiente que valoriza a democracia e a participação. Quando os alunos experimentam práticas pedagógicas genuinamente democráticas, eles desenvolvem um senso de cidadania profundamente conectado à cultura local. Dessa forma, tornam-se parte de um processo contínuo em busca de equidade e justiça social.

Para assegurar a gestão democrática, os sistemas de ensino precisam garantir às escolas públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira, fundamentados em princípios como participação, transparência, pluralidade, igualdade, liberdade, divisão de responsabilidades e decisões compartilhadas.

Espera-se que essas localidades implementem um monitoramento constante e uma avaliação criteriosa dos planos municipais, possibilitando a reestruturação de ações e a adaptação de processos e estratégias, de modo a contribuir para a execução local dos planos e o cumprimento das metas educacionais em nível nacional.

Dada a relevância da colaboração na tomada de decisões, espera-se que esta pesquisa contribua para o debate acadêmico. O diálogo sobre a importância da

gestão democrática no ambiente escolar deve ser incentivado continuamente, promovendo contextos que favoreçam investigações e iniciativas futuras, com o objetivo de garantir uma educação de qualidade para todos.

Com base nas análises desta pesquisa, que abordou o processo histórico e político de escolha dos gestores escolares na rede municipal, constatou-se que o acesso ao cargo de gestor escolar atualmente envolve consulta à comunidade escolar, além de critérios técnicos de mérito, desempenho e, em alguns casos, formação acadêmica. A transição da indicação política como método de acesso para formas mais democráticas demonstrou progressos na gestão escolar. No entanto, isso não significa que práticas autoritárias tenham sido completamente eliminadas, pois garantir eleições para a escolha dos diretores não basta; é necessário implementar mecanismos que promovam uma participação efetiva e ativa da comunidade escolar.

Os Planos da GDE consideraram a meta 19 do PNE, que destaca a relevância do apoio técnico e financeiro da União. Os PEEs apontaram esse fator como fundamental para a regulamentação.

Entretanto, a vinculação desse apoio a critérios de mérito e desempenho, mesmo com a consulta pública da comunidade escolar, compromete a efetividade da GDE. Isso ocorre porque os aspectos evidenciados pelos Planos estão atrelados a uma gestão gerencialista e meritocrática.

Observamos semelhanças na legislação específica dos GDEs, visto que há poucas diretrizes voltadas à promoção de um comportamento democrático nas redes educacionais. Dessa forma, concluímos que a legislação vigente não assegura a eficácia dos GDEs nos ambientes escolares.

Defendemos, contudo, que a eleição direta com participação ativa da comunidade escolar representa a maneira mais democrática de selecionar diretores. Esse processo deliberativo está intimamente ligado à luta pela democratização da educação, que vem sendo travada desde o final da década de 1980, quando a sociedade civil buscava consolidar legislações abrangentes para o país.

Devemos enfatizar que, embora as eleições diretas para diretoras e diretores escolares ainda sejam consideradas pelos movimentos sociais de profissionais da educação como condição fundamental para a concretização da GDE, defendemos que os demais princípios dessa gestão sejam implementados por meio das instâncias deliberativas. O fortalecimento dessas instâncias garante que a

comunidade escolar exerça, de fato, sua participação e autonomia.

Conforme destaca Dourado (2011), a associação de pais e mestres representa um instrumento essencial para a participação da comunidade, permitindo que a educação escolar ultrapasse os limites da escola e contribua para a efetiva democratização da gestão educacional. Dessa forma, a gestão democrática se torna uma conquista coletiva de todos os envolvidos no processo educativo.

Nesse sentido, corrobora-se com Dourado (2011, p. 79), ao afirmar que “a gestão democrática é um processo de aprendizado e luta política, e se vislumbra a possibilidade de criação de canais de efetiva participação”. No que tange à participação, o estudo também se apoia na perspectiva de Paro (1998), que a define como a partilha de poder.

O grande desafio está em equilibrar as competências necessárias para uma gestão escolar eficiente, sem restringi-la a uma abordagem puramente técnica de gestão empresarial ou a um modelo político que comprometa o acesso ao conhecimento, à ciência e à cidadania.

Fica evidente que a presente pesquisa não buscou oferecer respostas definitivas ou encerrar o debate sobre o tema, mas sim estimular novas discussões relevantes em torno do emblemático conceito de gestão democrática, tendo como referência a Meta 19 do PNE.

REFERÊNCIAS

ABE - Associação Brasileira de Educação. Disponível em: <https://www.abe1924.org.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **O Processo Histórico e Político da Escolha dos Dirigentes Escolares na Rede Municipal de Ensino De Londrina**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina/ Paraná, 2019.

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas: argumentos sobre o mérito do candidato. **Revista online de Política Educacional**. Educação, v. 42, n. 2, p. 308–317, 2019. DOI: 10.15448/1981-2582.2019.2.29028. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29028>. Acesso em: 16 de jun. 2024.

APP Sindicato. Carta: **A Gestão Democrática como Política de Estado e não Política de Governo. Carta aos Diretores e diretoras das escolas Públicas do Paraná**. Carta enviada aos diretores Estaduais Curitiba, dezembro de 2014.

APROVADAS novas regras para a escolha de diretores de escolas estaduais no Paraná. **Jornal Contraponto**. Curitiba/PR. 13 de setembro de 2023. Disponível em: <https://contraponto.jor.br/aprovadas-novas-regras-para-a-escolha-de-diretores-de-escolas-estaduais-no-parana/>. Acesso em: 01 de nov. 2023

APUCARANA. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.apucarana.pr.gov.br/site/>. Acesso em: 05 set. 2024.

ARISTÓTELES. **Política**. 1998. São Paulo: Tradução Martins Fontes.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade Brasília, 1985.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p.43-56.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. Quem Somos. 2024. Disponível em: www.abe1924.org.br/quem-somos. Acesso em: 05 de mai. de 2024.

AUTARQUIA. Conselho Nacional do Ministério Público. O que é a Autarquia.2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8336-autarquia>. Acesso em: 10 jun. 2024.

AZANHA, José Mario Pires. Autonomia da escola: um reexame. **Ideias**, São Paulo, n. 16, p. 37-46, 1993.

AZANHA, José Mário Pires. Uma ideia sobre a municipalização do ensino . **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 5, n. 12, p. 61–68, 1991. [Disponível em:](#)

<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8607>.. Acesso em: 02 de nov. 2024.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BENICASA, Everton Ishiki. **Elaboração do plano Municipal de Marília como elemento para gestão democrática**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista. Marília, São Paulo, 2019.

BOAVENTURA, Lucimary da Conceição Wanderley. **Do Plano Nacional de Educação ao Plano Municipal de Educação: uma análise da meta 19 e seu desdobramento na política pública educacional no município de Montes Claros**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. Ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986; 2006.

BOM SUCESSO. **Prefeitura Municipal. Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.bomsucesso.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

BORON, Atilio. Aristóteles en Macondo: notas sobre el fetichismo democrático en América Latina. *In: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p. 49 – 67. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101012123413/04Boron.pdf>. Acesso em: 07 de set. 2023.

BORON, Atilio. O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção. *In: SADER, E; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 185-196.

BORRAZÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://borrazopolis.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, 2020. NPGA, Escola de Administração Universidade Federal da Bahia. Bahia.

BRASIL, FUNDEB: dados estatísticos. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 2, de 27 de outubro de 1965** Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. 1964/1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 07 dez. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Senado, Seção 1, 24 jan. 1967.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. 1981. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=COF&numero=&ano=1891&ato=13c0TPn1UMrpXTafb>. Acesso em: 07 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

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

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição Política da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. **Documento Referência: O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação. Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração**. CONAE. 2014. Disponível em:

http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014publicacao_numera_da3.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de setembro 1996**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 10 de set. 2024.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

Acesso em: 10 de set. 2024.

BRASIL. **Fórum Nacional de Educação (FNE). Documento – Referência**. CONAE 2018: Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: [s.n.], 2017. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf&ved=2ahUKewj8ipvmut6GAXVNpZUCHZWECMQQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw0uJ57r2Sz0TLz6KNE_yh5d. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Fórum Nacional de Educação. Plano Nacional de Educação. O Planejamento Educacional no Brasil**, junho de 2011. Disponível em:

http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Fórum Nacional em Defesa da escola Pública. Plano Nacional de**

Educação: proposta da sociedade brasileira. [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED] In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte, nov. 1997. (Projeto de Lei n. 4.155, de 10 de fevereiro de 1998). Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf&ved=2ahUKEwjHx8aOu96GAXWQpZUCHQkXAs_sQFnoECDUQAQ&usq=AOvVaw02U9_3nqu0UnDCMo1UHgR. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cartas e mapas:** divisões regionais do Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. 2017. Acesso em: 10 de ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Cambira.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cambira/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Mauá da Serra.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maua-da-serra/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Bom Sucesso.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/bom-sucesso/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Borrazópolis.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/borrazopolis/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Califórnia.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/california/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Jandaia do Sul.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/jandaia-do-sul/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Kaloré.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/kalore/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município Marilândia do Sul.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marilandia-do-sul/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Marumbi.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marumbi/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município**

de **Novo Itacolomi**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/novo-itacolomi/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de Rio Bom**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/rio-bom/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná Cidades. Município de São Pedro do Ivaí**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sao-pedro-do-ivai/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Paraná, Cidades. Município de Apucarana**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/apucarana/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-3o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica**. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s2176-6681/371614642>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 14.934/24**. Prorroga atual Plano Nacional de Educação até 31 de dezembro de 2025. Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1085255-lei-prorroga-atual-plano-nacional-de-educacao-ate-31-de-dezembro-de-2025/>. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação no Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2023. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Brasília: Senado Federal, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20->

[dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html](#). Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.540/68**. Lei da Reforma Universitária. Ano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540compilada.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Brasília: Senado Federal, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. 1990. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8112&ano=1990&ato=90boXVq1keFpWTfed>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75723>. 2017. <https://doi.org/10.11606/d.2.2017.tde-03102017-105747>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. MEC. **Departamento de Financiamento da Educação Básica / Fundef**. 1996. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. MEC. **Portal das Constituições Brasileiras**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18982. Acesso em: maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – CONAE**. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final** [da CONAE 2010]. Brasília: DF: MEC, 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Avaliação do Plano Nacional de Educação**: 2001/2008. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em movimento**. Relatório Linha de Base 2018 - INEP. Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014- 2016c. Brasília, DF: MEC/INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 9**, de 24 de abril de 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res009_24042007.pdf. Acesso em: 06

mar. 2024.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. (Parecer CNE/CEB nº 7/2010). Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. p. 151-153).

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portal da Transparência e Prestação de Contas**. 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei (PL) 4.155/1998**. Transformada na Lei Ordinária 10172/2001. Ano. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL n. 8.035/2010. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8035/2010**. Brasília, 2010. Disponível em; <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idproposicao=490116> Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010**. 2010. Disponível em https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN42010.pdf?query=AGR. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **SAEB 2005 primeiros resultados**: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Todos pela Educação (TPE). De olho nas metas: 2013-2014. **Sexto relatório de monitoramento das 5 metas do Todos pela Educação**. São Paulo, 2014. Disponível em: www.tpe.org.br. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL.IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL.**II CONED**. Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte: APUBH, 1997.

CALIFÓRNIA. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

CALDAS, Andréa. **CONAE Paraná**: reflexões e provocações. Livro 1: O plano

nacional de educação e o sistema nacional de educação. Curitiba: Appris, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18366/conae.2015.0001>. Acesso em: 20 set. 2023.

CAMBIRA. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.cambira.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

CAMPOS, Edval Bernardino, MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social & Sociedade**, n. 55, nov. 1997.

CAPEZ, Fernando. **Conceito sociológico de democracia: as democracias radical e liberal**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-23/controversias-juridicas-conceito-sociologico-democracia-democracias-radical-liberal/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CARA, Daniel Tojeira. **O Fenômeno de Descumprimento do Plano Nacional de Educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

CARVALHO, Janaina Brito. **Meta 19 do PNE: O cenário brasileiro da gestão democrática escolar nos planos estaduais e distrital de educação**. Dissertação (Mestrado) UFA, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2020.

CHAGAS, Carla Daniele Souza. **O papel do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática da escola pública: implicações para a melhoria da qualidade da educação na rede pública municipal de ensino de São Luís/MA**. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, 2022.

CHAUI, Marilena. **Iniciação à filosofia**. São Paulo: Ática, 2012.

CHAVES, Nestor Silveira. **Aristóteles - A política**. Rio de Janeiro: Escala, 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. A constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras, 1823-1988**. Campinas, SP. Autores Associados, 2005. p.31-53.

COMERLATTO, Luciani Paz; PERONI, Vera Maria Vidal. **Sala-ambiente “Políticas e Gestão da Educação”**: a gestão democrática na teoria e na prática. Sala-ambiente de Política e Gestão da Educação do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, Rio Grande do Sul. 2014.

COUTINHO, Luzenir Poli. **Gestão Democrática na Construção da Meta 19 do Plano Nacional de Educação**: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputas. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2018.

CURY, Carlos R J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p.586-588.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional da Educação: Duas Formulações. **Caderno de Pesquisa**, n. 104, p. 162 -180, jul.1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Novo Plano Nacional de Educação. **Cad. Pesquisa**. 41 (144) • dez 2011.

DIAS, Juliana da Silva; OLIVEIRA, Cassius Gomes de. Avaliação da educação superior no Brasil, aspectos históricos e legais. Educ@. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. 2020. Disponível em:http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000200238. Acesso em: 20 maio 2020.

DOURADO, Luís Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998, p.77-95.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia, Goiás. Autêntica e UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 365-376, mai./ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. **Revista Educação e Sociologia**. 2010, vol.31, n.112, p. 677- 705.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1990.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. 48 p. (PNE em Movimento). Disponível em: <https://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/3754>. Acesso em: 25 mar. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMW/r/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 ago. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Superior a Distância: Novos Marcos regulatórios? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 104 - Especial, p.

891-917, out. 2008.

DRABACH, Nadia Pedrotti. *Gestão Gerencial: A Ressignificação dos princípios da Gestão Democrática*. 2010. Revista Universidade Federal do Paraná – UFPR.

DUARTE, Juliana Calabresi Voss. **O Plano nacional de Educação 2014-2024: análise de uma política de estado**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Paraná. Campus Paranavaí. Paranavaí/PR, 2017.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. **Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo. Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 101-115, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/2482>
Acesso em: 22 mar. 2024.

ESTADO. História do mundo. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/estado-novo-1937-1945.htm>. Acesso em: 20 maio 2024.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o Trabalho com Documentos de política Educacional. Ano XII, nº. 136, julho 2008, **Rev. Manchete**. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://gftfufrgs.files.wordpress.com/2018/05/olinda_como-analisar-documentos.doc&ved=2ahUKEwji4JGn1_GGAXWKpZUCHfKFAS4QFnoECA4QAQ&usq=AOvVaw3cCd9NCazauQthZbLV6qg. Acesso em: 20 jun. 2024.

FERNANDES, Katya Lacerda. **Orientação política do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a gestão da educação**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, 2015.

FLACH, Simone de Fátima. *Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná*. 2020. Universidade Estadual de Ponta Grossa. **RBPAE** - v. 36, n. 1, p. 075 - 093, jan./abr. 2020.

FLACH, Simone de Fátima; GONÇALVES, Ítalo Bruno. Paiva; CERQUEIRA, Maria Raimunda Carvalho Araujo de. *Relações entre Gestão Democrática e as exigências do novo FUNDEB em Municípios Paranaenses*. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. e024005, 2024. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2460>.

FREITAS, Karolayne Nunes dos Santos. *A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Constituição Federal de 1988: uma análise dos instrumentos fundamentais norteadores da participação da comunidade na gestão educacional brasileira*. 2022. **Revista jusbrasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96711/a-lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-e-a-constituicao-federal-de-1988>. Acesso: 18 mar. 2024.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16 n. 46 jan./abr. 2011, p. 235-254.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação Nacional**. Editor e Livraria Instituto Paulo Freire. **Cadernos de Formação 6, v. 01. 2013. Participação na CONAE 2014**.

GETÚLIO. UOL. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/biografia/getulio-vargas.htm>. Acesso em: 20 maio 2024.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação**. Revista Câmara dos Deputados, 2015. In: GOMES, Ana Valeska Amaral e BRITTO, Tatiana Feitosa. Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara/Edições Técnicas, 2015.

GOVERNO. APP Sindicato. Governo propõe retrocesso na Escolha da direção de Escola. 2015. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/governo-propoe-retrocesso-na-escolha-de-direcao-das-escolas/>. Acesso em: 20 maio 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo**. In. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antônio. **Americanismo e Fordismo**: Quaderni del Carcere. Tradução de Gabriel Bogossian. São Paulo: Hedra: 2008.

HISTEDBR. **Leis Orgânicas de 1942 e 1946**. Disponível em: <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/leis-organicas-do-ensino-de-1942-e-1946>. Acesso em: 12 jun. 2024.

HISTÓRIA. Jornal Folha de São Paulo, 1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/foalha/circulo/historia_99.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

APROVADAS novas regras para a escolha de diretores de escolas estaduais no Paraná. 2023. Disponível em: <https://contraponto.jor.br/aprovadas-novas-regras-para-a-escolha-de-diretores-de-escolas-estaduais-no-parana/>. Acesso em: 20 maio 2024.

IDH. Mundo Educação. IDH do Brasil. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/idh-brasil.htm>. Acesso em: 12 jun. 2024

IDHM. United Nations Development Programme. O que é o IDHM. 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-e-o-idhm>. Acesso em: 10 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estado. Paraná. Paraná Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>. Acesso em: 20 maio 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS. **IDEB**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 14 mar. 2024.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Leituras regionais:** Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES: BRDE, 2003. 146p.

IPARDES. **Avaliação do Impacto da municipalização do Ensino Fundamental do Paraná. Componentes, Estudos e Pesquisas do Projeto Qualidade do Ensino Público.** Curitiba, 1996.

JANDAIA DO SUL. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.jandaiadosul.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

KALORÉ. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.kalore.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

KAMPF, Roni Monteiro. **A gestão da Educação Pública no Brasil e seus reflexos na região Metropolitana da Grande Florianópolis: principais desafios.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Sul de Santa Catarina. Santa Catarina, 2021.

LADEIRA, Beatriz Maria do Nascimento. **Compreendendo a Lei da Ficha Limpa.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-5/digressoes-sobre-as-doacoes-de-campanha-oriundas-de-pessoas-juridicas>. Acesso em: 12 maio 2014.

LEI. FICHA LIMPA. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_da_Ficha_Limpa. Acesso em: 20 maio 2024.

LEITE, Edna Xenofonte, *et al.* Materialismo histórico-dialético: Contribuições para a realização da pesquisa científica. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Ano 04, Ed. 11, Vol. 05, pp. 47-54. Novembro de 2019. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/materialismo-historico>. Acesso em: 16 jan. 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. **O sistema de organização e gestão da escola.** In: LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da escola - teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001. p. 1-7.

LIMA, Antonio. Bosco de. **Democracia ou Democracias?** In: LIMA, A. B. de. (org). Políticas educacionais do estado do Paraná: qual democracia? Cascavel: EDUNIOESTE, 2006, p. 31-72.

LIMA, Bruna Mota de. **O investimento público em educação pública para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.** Dissertação (Mestrado) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018.

LIMA, Cláudia Maria de. **A gestão democrática nos processos de construção e aprovação do PNE (2014-2024): os debates e embates no Estado e na sociedade civil.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João

Pessoa, 2017.

LIMA, Licínio. Democratização da princípios gerais da administração escolar Escola, Participação Comunitária e Cidadania Crítica. UNIVESP. 2017.

LIMA, Licínio. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, 34(68), 2018. p.15-28.

LIMA, Licínio. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós democracia gestonária? *Educação & Sociedade*; 35(129); 1067-1083; 2014.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa. **As Estratégias do Plano Nacional de educação para a efetivação da gestão democrática**: Um debate sobre efetividade e participação. Cadernos de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), v.5, 2021.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães. **Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares**: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. [2012]. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2007.p. 37-45 2007.

LIMA, Janaina Emanuele Ramires. **Vargas e o Estado Novo (1937-1945)**. Monografia (Trabalho de conclusão de curso em Bacharelado em História), Orientadora: Clara Suassuna Fernandes. Universidade Federal de Alagoas, Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes. Maceió, 2023.

LISTA Tríplice. Associação Nacional dos Procuradores da República. 2023. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>. Acesso em 20 de mai. 2024. Acesso em: 6 ago. 2024.

LUKÁCS, Görgy. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

MADRIGAL, Alexis Gabriel. A gestão democrática na Administração Pública. **Revista Jurídica**, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43657/a-gestao-democratica-na-administracao-publica>. Acesso em: 12 jul. 2024.

MARCATO, Célio Tiago. **Gestão Democrática da Escola Pública: A Participação como Princípio da Democracia**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

MARILÂNDIA DO SUL. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://marilandiadosul.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

MARTINS, Rudnei Joaquim. **Gestão Democrática como dispositivo Gerencialista**. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em

Educação - PPGE. Universidade do Vale do Itajaí. Santa Catarina, 2020.

MARUMBI. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.marumbi.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: Livro I. Ed. 18. Tradução de Reginaldo Santana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, Karl. **Livro I, Capítulo VI** (inédito) In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Ciências Humanas LTDA, 1978.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro 1, v.1, 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985a.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: **IX Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul** – ANPED SUL, Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/%209anpedsul/paper/viewFile/966/126>. Acesso em: 20 maio 2024.

MAUÁ DA SERRA. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.mauadaserra.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

MAZZIONI, Lizeu. **O Plano Nacional de Educação e o Papel dos municípios na universalização da Educação Básica do Brasil**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Chapecó SC, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MÉSZÁROS, István. Igualdade substantiva e democracia substantiva. **Revista Política Esquerda**. 2017. Disponível em: <https://www.esquerda.net/artigo/meszaros-igualdade-substantiva-e-democracia-substantiva/52632>. Acesso em: 12 set. 2024.

MICOANSKI, Marinês Limberger **Os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024**: análise comparativa sobre as categorias sustentadoras das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, 2018.

MINISTRO. TCU. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/min-gustavo-capanema-1959-1961.htm> Acesso em: 20 maio de 2024.

MORAES, Walter Candido Borsato de Moraes. **Direito Administrativo e do Trabalho**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

MOURA, Eliel da Silva. **A Construção da ideia de Plano Nacional de Educação no Brasil**: Antecedentes Históricos e Concepções. 36ª Reunião Nacional da ANPED.

Goiânia-GO, 2013. Disponível em:

https://legado.anped.org.br/sites/default/files/gt05_3246_texto.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

MOURA, Eliel da Silva. **A construção do Plano Nacional de Educação 2014-2024: movimentos sociais e participação na tramitação no legislativo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2015.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. **Anísio Teixeira e o sistema nacional de Educação: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, 2012.

NAVROSKI, ELIANE PIRES. **Os Embates pela Gestão Democrática na tramitação da LDB 9394/96**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2013.

NEGREIROS, Heitor; FERREIRA NETO, Amarílio; SANTOS, Wagner dos. Planos nacionais de educação: propostas para a constituição de diferentes culturas políticas. **RIDPHE_R Revista Iberoamericana do Patrimônio Histórico-Educativo**, Campinas, SP, v. 7, n. 00, p. e021023, 2021. DOI: 10.20888/ridpher.v7i00.15755.

Disponível em:

<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/ridphe/article/view/15755>. Acesso em: 21 nov. 2024.

NELSON Marchezan Junior. Wikipédia. Enciclopédia Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Nelson_Marchezan_J%C3%BAnior. Acesso em: 20 maio 2024.

NIENKÖTTER, Giselle Christina Corrêa. **A Democracia nas Escolas Públicas Estaduais do Paraná” Gestão Democrática ou Democratização da Escola?** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2009.

NOMA, Kimiko Amélia; TOLEDO, César de Alencar Arnaut (Orgs.). **Políticas Públicas e educação escolar no Brasil**. V. 2. Maringá: Eduem, 2017.

NOVO ITACOLOMI. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Disponível em: <https://novoitacolomi.pr.gov.br/portal/>. Acesso em: 15 set. 2024.

NOVO PLANO: de Educação institui metas para a educação brasileira até 2034. Câmara dos Deputados, Brasília, 2024. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/1077593-novo-plano-de-educacao-institui-metas-para-a-educacao-brasileira-ate-2034/>. Acesso em: 11 de set. 2024

OLIVEIRA, Aline Lima de; MELO, Danielle Rose Souza Cruz; LIMA, Fábio Souza Correa; SILVA, Raket Fabianne Cantanhede da; ALVES, Syangue Bardales. Era Vargas e a educação: um estudo do contexto histórico e político dos avanços educacionais da época. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, nº 39, 10 de outubro de 2023. Disponível em:

<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/23/39/era-vargas-e-a-educacao-um->

[estudo-do-contexto-historico-e-politico-dos-avancos-educacionais-da-epoca](#). Acesso em: 20 maio 2024.

OLIVEIRA, Dalila Andrade *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**. V. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

OLIVEIRA, Vilson Jaques de; CASTANHA, André Paulo. O Ensino Primária na Era Vargas. **Cadernos de História**, v. 24, n. 40, p. 80-100, 13 jul. 2023.

PARANÁ (Estado). **Decreto Estadual n.º 12.728**, de 8 de dezembro de 2014. Diário Oficial do Paraná, Poder Executivo, Curitiba, PR, 2014^a, n. 9.351, p. 3.

PARANÁ (Estado). **Decreto Estadual n.º 18.492/15** Plano Estadual de Educação do Paraná: 2015-2025. Diário Oficial do Paraná, Poder Executivo, Curitiba, PR, 10 dez. 2015.

PARANÁ (Estado). **Definição de Critérios de Escolha Mediante a Consulta a Comunidade Escolar para Designação de Diretores e Diretores Auxiliares na Rede Estadual de Educação Básica do Paraná Revoga as Leis N.º 14231/03 e 15329/06**. Alterada pela lei Nº 20.358/2020. Revogada pela Lei Nº 21.648/2023. Assembleia Legislativa do Paraná. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual?idLegislacao=50386&tpLei=0&idProposicao=57638>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ (Estado). Governo do Estado. **Lei n. 16.538**, de 30 de junho de 2010. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-16538-2010-parana-da-nova-redacao-ao-1o-do-artigo-1o-da-lei-no-14-231-2003-conforme-especifica-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 20 ago. de 2024.

PARANÁ (Estado). **Lei n. 20.358 de 26 de outubro de 2020**. Altera dispositivos da Lei nº 18.590, de 13 de outubro de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial, n. 10.798. 2020. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=53924&tipo=L&tpLei=0. Acesso em: 14 maio 2024.

PARANÁ (Estado). **Lei Sancionada Nº 18590 de 2015. Diário Oficial Nº 9556 de 15/10/2015**. Definição de Critérios de Escolha Mediante a Consulta a Comunidade Escolar para Designação de Diretores e Diretores Auxiliares na Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ (ESTADO). **Projeto de Lei Nº 631/2021**. Assembleia Legislativa do Paraná. 2015. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual?idLegislacao=50386&tpLei=0&idProposicao=57638>. Acesso em: 20 set. 2023.

PARANÁ (Estado). **Projeto de lei 672/2023**. Designação, Diretores, Instituições de Ensino, Credenciamento, Seleção, Candidatos, Dispõe sobre a Designação de

Diretores das Instituições de Ensino da Rede de Educação Básica do Estado do Paraná por meio dos Processos de Credenciamento e Seleção. Tramitando. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>. Acesso em: 15 set. 2023.

PARANÁ (Estado). **Resolução Estadual n.º 1.221**, de 18 de março de 2013. Diário Oficial do Paraná, Poder Executivo. Curitiba, PR, 2013c, n. 8.919, p. 55.

PARANÁ (Estado). **RESOLUÇÃO N.º 3373/2015 – GS/SEED**. Regulamenta o Processo de Consulta à Comunidade Escolar para designação de Diretores e Diretores Auxiliares das Instituições de Ensino da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. Assembleia Legislativa do Paraná. Curitiba/Pr. 2015. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/legislacao-estadual?idLegislacao=50386&tpLei=0&idProposicao=57638>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ (Estado). SEED. **Lei Complementar N.º 103/2004**. Curitiba, 2004. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-103-2004-parana-institui-e-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-do-professor-da-rede-estadual-de-educacao-basica-do-parana-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PARO Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago.1996.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PELLANDA, Nana Soares. Projeto do novo PNE se afasta de deliberações da CONAE e não menciona gênero e população LGBTQIA+. **De olho nos Planos**. 2024. Disponível em: <https://deolhonosplanos.org.br/projeto-do-novo-pne-se-afasta-de-deliberacoes-da-conae-e-nao-menciona-genero-e-populacao-lgbtqia/>. Acesso em: 12 set. 2024.

PELUSO, Cezar. Ministro Cezar Peloso, Ação Direta de Inconstitucionalidade. Adin 2997. 2009. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14712230?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=lr_dsa_jurisprudencia_docviews&utm_term=&utm_content=top-queries-juris-v1&campaign=true&qad_source=1&gclid=CjwKCAiArva5BhBiEiWA-

[oTnXYZt7_gu1R9c9Y3pOzrcTkKKrslsFyaxfGSnaxlplnhtZEuMyKfHhoCihcQAvD_BwE](#). Acesso em: 11 jul. de 2024

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação/ UNICAMP**. Campinas, v. 23, n. 2 (68), maio/ago. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A privatização do público: implicações para a democratização da educação**. In: PERONI, Vera (Org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. CAETANO, Maria Raquel; LIMA, Paula de. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 180–189, 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/16342>. Acesso em: 25 jan. 2024.

PIMENTEL, Rosenery do Nascimento. **Anísio Teixeira e o sistema nacional de educação**: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil. Orientadora: Gilda Cardoso de Araujo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Cidade, 2012.

PORFÍRIO, Francisco. Estado Democrático de Direito; **Brasil Escola**. [S.d.]. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-democratico-direito.htm>. Acesso em 11 de fevereiro de 2025.

QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de. **A Organização da Educação Nacional em nossas mãos**. [Conferência Nacional de Educação, 2009]. Brasília, MEC, 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_completo22.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

RETRATOS da Escola. **Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação** (Esforce) – v.11, n.21, jul./dez. 2017. – Brasília: CNTE, 2007.

RIO BOM. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.riobom.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2024.

SANTOS, Décio Oliveira dos; SOUZA, José Clécio Silva de. Gestão democrática na escola pública: legislação não efetivada em Paulo Afonso/BA. **Revista Educação Pública**, v. 21, nº 11, 30 de março de 2021. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/21/11/gestao-democratica-na-escola-publica-legislacao-nao-efetivada-em-paulo-afonsoba>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. O processo de municipalização no Estado do Paraná. **Revista Educar**, Curitiba, n. 22, p. 257-279, 2003.

SANTOS, Leonardo Moraes; LIMA, Mayane Carvalho; PEREIRA Rodrigo da Silva. A Reforma Gerencial e suas implicações na Gestão Democrática da Escola Pública. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES)** - UESB- Itapetinga, vol. 4, n.1, jan. – jun. de 2023, pp.

SÃO PEDRO DO IVAÍ. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Disponível em: https://www.ingadigital.com.br/transparencia/?id_cliente=12087. Acesso em: 15 set. 2024.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma ordem política educacional. 5 ed. Campinas: Autores Associados, 2004, (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, DEMERVAL. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15 n. 44 maio/ago. 2010, p.380-412.

SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. 6ª ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Rev. Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/99, pp?

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos. Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal. **Série-Estudos**, Campo Grande, v. 23, n. 47, p. 141-162, 2018.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; Plano Estadual de Educação do Paraná: desmonte da coordenação federativa e fragilidade da interface sócio estatal. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, 2023 e256316, p.01-19.

SCALABRIN, Ionara Soveral. **“Mérito, desempenho” e Participação. Adesões e Resistências a meta 19 do PNE nos Planos Estaduais e Distrital de Educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo – Minas Gerais. 2018.

SCHLESENER, Anita Helena. **A escola de Leonardo. Política e educação nos escritos de Gramsci**. Brasília: Liber Livro, 2009.

SCHLESENER, Anita Helena. **Antonio Gramsci e a Política Italiana: Pensamentos. Polêmicas. Interpretação**. Curitiba: UTP, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar. 1984.

SILVA, Gardenia Salazar Rodrigues da. **Democratização da gestão escolar na rede pública estadual de Codó –MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 - 2024)**. São Luís, Maranhão, 2022.

SILVA, Givanildo da; SILVA, Alex Vieira da; SANTOS, Inalda Maria dos. Gestão Escolar pós-LDB: o gerencialíssimo e a gestão democrática. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 533-549, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SILVA, Nilson Francisco da. **O Plano Municipal de Educação de Dourados, MS, (2015-2025):** Desafios e Perspectivas a Implementação da Gestão Democrática da Educação. Dourados, MS. Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

SILVA, Rosilnia Macedo; SILVA, Josiete Gomes Ferreira da; SANTOS, Maria Rosiene Ferreira dos. A Organização dos Sistemas de Ensino no Brasil. **Revista Saberes Docentes em Ação**. v.3, nº 01, setembro de 2011.

SILVEIRA, Carmem Lúcia Albrecht da; ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. A justiça e a meta 19: questões em torno do conceito de gestão democrática. In: **Anais do IV Seminário da Associação Nacional de política e administração da educação**. Chapecó: Unoesc, 2016. p. 179-185 (**Série Cadernos ANPAE**, v. 25).

SKRSYPCSAK, Daniel; SCHMIDT, Camila Luiza. Eleição de diretores: princípio democrático e participativo na gestão escolar. **Revista Saberes e Sabores Educacionais**, v. 1, n. 3, p. 86-104, 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de Souza. Explorando e Construindo um Conceito de Gestão Escolar Democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 333 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, Cezar Amario Honorato de. **Plano Nacional de Educação (Lei 13.005):** Materialidade do Privatismo e da Mercantilização da Educação Brasileira. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Educação, Programa de Pós- Graduação em Educação, Fortaleza, 2017.

SOUZA, Donaldo Bello. O Papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Planos Estaduais de Educação Alinhados ao PNE 2014-2024. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 68, p. 182-207, jun. 2016.

TEIXEIRA, Anísio. Natureza e função da Administração Escolar. In: **Administração Escolar: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar**. Salvador: ANPAE, 1968, p.9-17.

TEIXEIRA, Anísio. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 65, n. 150, maio/ago. 1984. p.407-425.

UNESCO. Declaração de Jomtien. **Conferência Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien, Tailândia, 1990. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023.

VALENTE, Ivan. **Trajetória de Ivan Valente**. 2023. Disponível em: <https://ivanvalente.com.br/trajetoria/>. Acesso em: maio 2024.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, setembro/2002.

VALLE, Ione Ribeiro. (In) Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação? **Rev.Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 659-671, jul./set. 2013.

VIEIRA, Graziella Pereira. **Teses e dissertações da área da educação sobre gestão democrática (2012-2013)**: um balanço crítico. 281 f. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v. 23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZIENTARSKI, Clarice; SAGRILLO, Daniele Rorato; PEREIRA, Sueli Menezes. O Desafio dos Professores na Construção de uma Escola Pública Democrática no Contexto Capitalista. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.11 n.01 abr.2013. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>. Acesso em: 17 out. 2024.