



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

16560 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA: CONSENSO E COERÇÃO NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA “GESTÃO DEMOCRÁTICA”.

Fernanda Karla de Santana Reis Argolo - UNIVERSIDADE FEDERAL DE BAHIA

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA: CONSENSO E COERÇÃO NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA “GESTÃO DEMOCRÁTICA”.**

---

**Palavras-chave: Coerção. Consenso. Gestão Democrática. Plano Municipal de Educação.**

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz como objeto de estudo a gestão democrática no contexto da implementação da meta 19 do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Santo Antônio de Jesus (SAJ)-BA. Parte, inicialmente, da análise da gestão democrática, à luz do texto da referida meta relacionando-a com marcos legais que a antecedem e estende a análise para o contexto de implementação fazendo uma interlocução com a Lei nº 14.113/20 que aprova o Fundeb, especificamente, a condicionalidade I do Valor Aluno-Ano Resultado (VAAR).

Nesse prisma, problematiza a perspectiva hegemônica da concepção de gestão democrática constante no texto do PME e em atos reguladores e regulamentadores para materialização da referida meta, baseando-se nos conceitos de consenso e coerção de Antônio Gramsci.

O trabalho é fruto de uma revisão bibliográfica e análise documental acerca das políticas educacionais com foco no PME, enquanto política de Estado, realizado como parte da pesquisa de doutorado da autora que encontra-se em andamento.

## **2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PME/SAJ: DESVELANDO TEXTO, ANTECEDENTES LEGAIS E CONTEXTO**

Fruto de um longo debate e de lutas no contexto da redemocratização do Brasil, a gestão democrática, enquanto política pública educacional, é concebida como um dos princípios fundamentais que norteiam o sistema educacional brasileiro, conforme estabelecido no art. 206, VI, da Constituição Federal (CF) de 1988. Mesmo sendo posto de forma vaga esse dispositivo abriu caminho para futuras regulamentações, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 que surge como instrumento legal para promover e regulamentar a gestão democrática na educação brasileira.

A LDB/96 esboçou as bases ao princípio da gestão democrática, incumbindo aos sistemas de ensino definir as normas sobre o assunto, de acordo com suas particularidades, mas com observância à participação.

A fim de cumprir a base estabelecida foi necessário a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) para a efetivação da lei, que tem por continuidade o cumprimento de metas para princípios e bases estabelecidos pela CF/88 e a LDB/96.

O PNE, aprovado pela lei n.º 13.005/14, em seu art. 2º, traz a promoção da gestão democrática como uma das diretrizes, é uma das linhas para qual se delineiam as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, mas sem apresentar qualquer detalhamento ou esclarecimento sobre o que se entende sobre essa forma de gestão. Apenas no art. 9º é elucidado que os entes federados deverão regulamentar a gestão democrática na educação pública.

O dispositivo encarrega os entes federados a editarem leis específicas em seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática, no prazo de 2 anos, a partir da publicação da lei. Do texto em questão é enunciada a Meta 19 que propõe a efetivação da gestão democrática da educação vinculando-a aos critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública da comunidade escolar no âmbito das escolas públicas.

Primando pelo cumprimento do dispositivo do art. 9º do PNE, o município de Santo Antônio de Jesus-BA sancionou a Lei nº 1.290/15 aprovando o PME em consonância com o PNE e as leis que o fundamentam. Embora com autonomia federativa – legislar sobre assuntos de interesse local, o texto da diretriz, evidenciada no Art. 2º, resguarda na íntegra o texto do PNE, “VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, e da mesma forma o texto da meta 19:

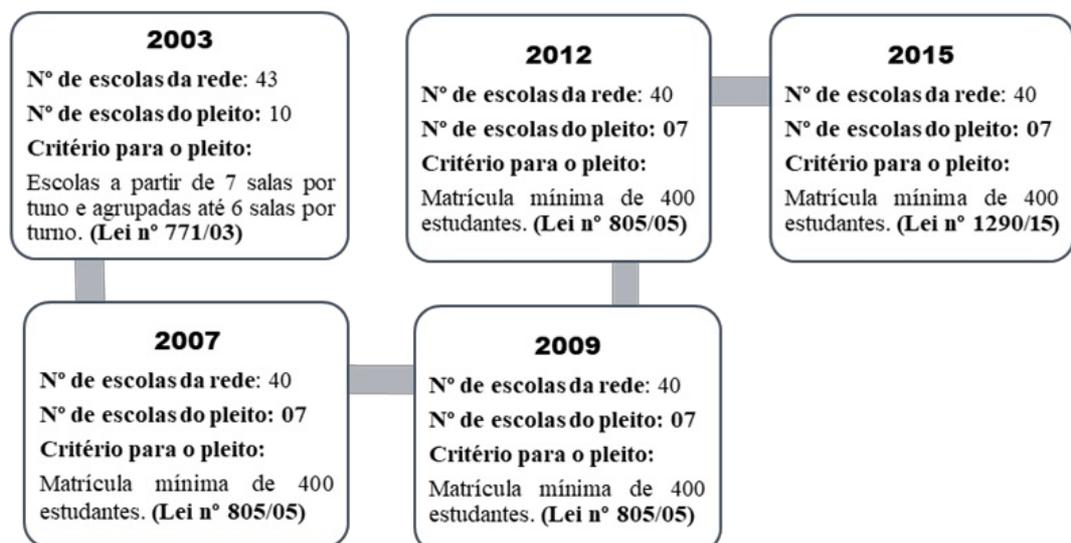
**META 19:** Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como autonomia financeira para a gestão municipal e as unidades de ensino. (SANTO ANTONIO DE JESUS-BA, 2015, p. 100)

Assim como no PNE, infere-se que essa meta no PME e na essência de suas estratégias [1] ilustra o modelo de gestão gerencialista, com maior força para a meritocracia, não abarcando a gestão democrática agregada à formação crítica dos cidadãos, mas a busca de desempenho educacional. A associação da gestão democrática a critérios de mérito e desempenho e com a fiscalização pública, realizada pela comunidade escolar e local apresenta concepções não só diferentes, mas também antagônicas quanto aos princípios democráticos (Peroni e Flores, 2014). Contraditoriamente, ao texto da meta 19, a sua estratégia 19.2, traz a manutenção e ampliação da eleição direta para o cargo de diretores e vices das escolas públicas municipais em sintonia com dispositivos legais locais que antecederam o PME de 2015.

Desde 2003, o município já dispunha de dispositivos locais sobre a gestão democrática, a exemplo da Lei Orgânica Municipal (1990) e da Lei nº 758/03 que disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino, que dentre seus dispositivos ambas trazem a gestão democrática, enquanto uma diretriz da organização da educação municipal, e discorre sobre a escolha dos diretores das escolas públicas municipais por meio de processos democráticos combinados com critérios técnicos.

Somam-se a esses dispositivos reguladores, no que concerne à escolha de diretores e vices no âmbito das escolas – enquanto mecanismo de gestão democrática, a lei nº 771/03, a lei nº 805/05 que estabelecem, respectivamente, procedimento de eleição para diretores e vices das escolas municipais, no entanto, o percentual de abrangência das escolas, embora significativo para uma primeira experiência, foi pequeno, e nos anos subsequentes (até 2015) foi reduzido (figura 01). Registra-se também a Lei nº 880/07 que instituiu o primeiro PME, que resguardou em seus objetivos a gestão democrática.

**Figura 01:** Histórico dos processos de eleição direta para escolha de diretores e vice das escolas públicas municipais de SAJ-BA.



Em 2015, mesmo posterior à aprovação do PME, o processo de escolha dos diretores e vices continuou conduzido por eleição direta, conforme lei nº 1.292/15, desconsiderando as questões de meritocracia e desempenho constante da meta do PME. O ano de 2015, também demarca o último processo por eleição direta para escolha dos diretores e vices. Após findar o biênio do mandato dos eleitos, em 2018, nenhum processo foi efetivado, seja via eleição direta, seja por processo de mérito e desempenho ou outro, exceto no ano de 2023.

Importante demarcar a ação de dois órgãos (um de representação de classe – trabalhadores da educação e outro de controle social) em atenção aos prazos para o processo de eleição tencionando o cumprimento da meta 19 do PME. A APLB-Sindicato que manifestou através do ofício nº 28/2019 a solicitação da revisão da legislação da eleição de diretores e reforçando a necessidade do cumprimento do processo eleitoral para direção das escolas municipais para o ano de 2019; e o Conselho Municipal de Educação que expediu a Recomendação nº 001/2019, de 06/08/2019 de constituir comissão para análise da Legislação Educacional e da Lei para eleições de diretores e vices, tendo em vista do pleito 2019. A recomendação também fez referência a necessidade de estender o pleito às demais escolas até então não contempladas em processo de eleição afim de cumprir a meta 19 do PME. Em consulta aos arquivos do CME (2019-2023) não foi identificado nenhum retorno da secretaria de educação sobre a recomendação do referido conselho.

Em 2023, é demarcado um novo prazo para efetividade da “gestão democrática” pelos municípios, fundamentado no cumprimento da condicionalidade I do VAAR no bojo no novo Fundeb, (Lei nº 14.113/20). É nesse cenário – de cumprimento de condicionalidade para fins de financiamento, que somente em 2023, se efetiva integralmente a meta 19 do PME com o processo de escolha dos diretores e vices em 100% das escolas municipais (48 escolas) via critério de mérito e desempenho, conforme aprofundaremos na próxima seção. Esse crescimento de processos para efetivação da “gestão democrática” após a condicionalidade I VAAR também foi evidenciado no Relatório de monitoramento do PNE, uma vez que o percentual de escolas no país cresceu de 6,6% em 2019 para 10,5% em 2023 (BRASIL, 2024).

Desvela-se, nesse movimento de texto, antecedentes legais e contexto de implementação da gestão democrática à luz da meta 19 do PME, uma disputa por uma concepção de gestão da educação que tem se expressado até então e que ganhou centralidade em políticas oriundas da União que buscam a modernização do Estado e dos processos de gestão educacional, o qual, vem sendo implementado adjetivando a gestão educacional ora como democrática, ora como gerencial. Por isso mesmo, o campo em disputa se desvela recheado de contradições e tensões, quando a gestão democrática do ensino, princípio

constitucional, se subordina aos demais modelos em curso.

A gestão democrática pressupõe ampla participação e, segundo Jesus, Evangelista e Pereira (2019), sua efetivação enfrenta resistência devido às pressões e determinações de política gerencialista, com a incorporação de mecanismos de mercado nos instrumentos formais do Estado e, conseqüentemente, na condução da gestão pública.

Todo esse panorama indica que a gestão democrática da educação ainda não se consolidou como um projeto que visa a emancipação social e evidencia que sua convivência com outras concepções de gestão abre um campo de disputa no âmbito de uma complexa correlação de forças sociais. Essa correlação de força, por sua vez, constitui a estrutura do Estado com uma função educativa, que gira em torno da adequação da sociedade ao projeto hegemônico concebido pela classe dirigente, e nessa perspectiva a escola também terá, juntamente com outros organismos sociais, o objetivo principal de educar para o consenso.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA ENQUANTO CONDICIONALIDADE PARA FINS DE FINANCIAMENTO: MERITOCRACIA E DESEMPENHO X SILENCIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO.**

Com o advento do novo Fundeb, regulamentado pela Lei 14.133/20, emerge um modelo híbrido de distribuição de recursos em três modalidades de complementação: Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF), Valor Aluno-Ano Total (VAAT) e Valor Aluno-Ano Resultado (VAAR)<sup>[2]</sup>, sendo este último, objeto de nossa análise.

Dentre as cinco condicionalidades do VAAR nos ateremos a da “gestão democrática” - condicionalidade I, que trata do provimento do cargo ou função de gestor escolar 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.

Nesse contexto, o município de SAJ, pleiteando os recursos do VAAR, ao invés de dar efetividade aos dispositivos legais locais (já referenciados nesse texto), publicou o Decreto nº 249/22, dispondo sobre o provimento das funções de Direção Escolar. As considerações que constam no decreto partem, primeiro, da necessidade de habilitação do Município para o recebimento da complementação VAAR, e depois do compromisso em atender o PME, no que tange à Meta 19 “assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios de mérito e desempenho” (SAJ, 2022), inclusive essa última consideração omite o fragmento do texto da meta “à consulta pública à comunidade escolar”.

Amparados pelo Decreto, em 22/09 foi publicada a Portaria SME nº 112/2023 instituindo Comissão de Acompanhamento para Avaliação e Seleção de Gestores

Escolares para provimento do cargo ou função de Diretor e Vice de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho e validação dos planos de gestão escolar. Na sequência, em 25/09, foi publicado o Edital SME nº 01/23 intitulado “gestão democrática” e a Portaria nº 116/23 regulamentando o Decreto nº 249/22 para o processo de avaliação e seleção de Diretores e Vices.

O edital aponta a seleção por critérios técnicos de avaliação e desempenho, configurando a gestão democrática, envolvendo os conceitos de mérito e desempenho mediante 2 etapas: a primeira – inscrição, apresentação de Títulos e Currículo Lattes; e a segunda - Análise de Títulos e Experiência Profissional, apresentação de Plano de Gestão para Comissão e comunidade escolar. Em seu anexo I, o edital dispõe sobre o quadro de vagas, o qual contemplou as 48 escolas municipais em sua totalidade.

Quanto ao conceito de mérito e desempenho, ambos constam no art. 1º da Portaria 116/23, sendo descrito por mérito, a conquista de qualidade no trabalho decorrente de formação e capacitação continuada, com demonstração de iniciativa e ações para atingir metas do PME e do IDEB; e por desempenho, a ação eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional (SAJ, 2023).

O processo de seleção iniciado em setembro de 2023, findou em 24 de dezembro com a publicação da Portaria nº 136/23 que tornou público o resultado final, e da Portaria nº 137/23 que homologou o resultado. Quatro escolas ficaram vacantes pela não aprovação de candidatos. No entanto, não foi realizado novo processo para suprir a vaga, mas sim mantida a prática de indicação pelo executivo municipal desprovida de critérios, resultando na nomeação dos candidatos mesmo não tendo logrado aprovação na seleção. É oportuno salientar, que das vagas declaradas por escola, nenhuma teve concorrência de candidato e que todos os candidatos já estavam atuando por indicação do executivo nas mesmas escolas antes do processo seletivo.

O predomínio da expressão “critérios técnicos de mérito e desempenho” para a escolha de diretor escolar alimenta o discurso, a priori, em favor do desempenho individual, como sinônimo de meritocracia, esforço, competência, justiça social, transparência e profissionalismo da gestão pública, no entanto, pode também revelar as intencionalidades da gestão da educação municipal em querer continuar indicando a direção da escola.

Os atos normativos ao desvincular os critérios técnicos de mérito e desempenho da consulta à comunidade revelam fragilidades normativas para assegurar a gestão democrática na educação municipal. Nesse sentido, não se pode considerar que a normatização mesmo sendo imprescindível para fazer avançar a materialização da gestão democrática, supere a determinação histórica do autoritarismo, sem que antes se avance, para além das formalidades, a democracia na sociedade brasileira.

Segundo Dourado (2000), a gestão democrática, é entendida como um processo de aprendizado e de luta política, que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetivação, participação e de aprendizado do “jogo democrático”, e conseqüentemente, do pensar as estruturas de poder autoritário que permeia as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Portanto, reduzir a gestão democrática da educação à escolha da gestão escolar, desassociando os critérios técnicos da participação da comunidade escolar, ou deliberando a adoção de um desses mecanismos como garantia de gestão democrática, não fortalece uma política educacional equitativa, mas, ao contrário, atende aos interesses das políticas neoliberais para o campo da educação e fomenta o silenciamento da participação.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A gestão democrática é um elemento em disputa nas políticas educacionais. O protagonismo de atores sob a égide neoliberal no desenho de implementação da política evidencia que os mecanismos de gerencialismo que produzem consenso e coerção foram mobilizados. A coerção foi estabelecida a partir da condicionalidade de implementação da política, cuja centralidade de decisão está no ente federal, mas a execução é efetivada pelo ente municipal. Assim, a implementação da meta 19 vinculada ao financiamento, representa mecanismo de coerção.

A reflexão sobre o “pronto atendimento” do município de SAJ para efetividade da “gestão democrática” a partir da condicionalidade I (VAAR), após um período sem processo para provimento de cargos de diretores e vices, mesmo com um arcabouço legal para tal, nos leva a considerar, a partir da perspectiva gramsciana, que a condicionalidade I é a materialização da coerção para implementação da gestão democrática do PME no contexto da meta 19 - se o município não cumpre, perde benefício financeiro. Por outro lado, a condicionalidade, também cumpre a função de dominação, criando dialeticamente o consenso da necessidade da gestão democrática para a efetividade da política de Estado – PME, para a qualidade da educação, em um Estado que se diz “Democrático de Direito”.

Todo esse panorama alerta para uma possível naturalização “via condicionalidade” nas/das políticas educacionais. As implicações dessas iniciativas em relação às perspectivas de Estado e sociedade precisam ser sempre questionadas. Mais do que nunca a luta por gestão democrática da educação/escola como participação ativa nas tomadas de decisão é importante na contra hegemonia à lógica gerencial decorrente da perspectiva neoliberal fortemente assumida pelo Estado brasileiro. Para tanto, torna-se fundamental a defesa intransigente da gestão democrática com participação social e da educação de qualidade socialmente referenciada na medida em que esses princípios

constituem a base da construção de um projeto de nação soberana e Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2024** – Brasília, DF: Inep, 2024.

DOURADO, L. F. **O público e o privado na agenda educacional brasileira** In FERREIRA, N. S. C., & AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos** (pp. 281-293). São Paulo, SP: Cortez: 2000.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004. V.1.

JESUS, E. S. de; EVANGELISTA, M. A. dos S.; PEREIRA, R. da S. **Análise dos marcos legais da gestão democrática nas escolas públicas estaduais da Bahia**. Revista de Estudos Aplicados em Educação, v. 4, n. 8, jul/dez, 2019.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. **Sistema Nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões**. Educação, Porto Alegre, 2014.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Coletânea de Leis da Educação Municipal - 1990 a 2004**. SAJ, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.290/15. Aprova o Plano Municipal de Educação**. SAJ, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 249/2022. Dispõe sobre o provimento das funções de Direção Escolar**. SAJ, 2002

\_\_\_\_\_. **Edital nº 01/23. Orienta a seleção para processo de qualificação para o provimento do cargo e função de Diretor e Vice**. SAJ, 2023.

---

[1] Fortalecimento de conselhos, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão; eleição direta para o cargo de diretor e vice; participação da comunidade escolar e pais no projetos político pedagógico e na avaliação de docentes e gestores; autonomia pedagógica, administrativa e de financeira; adesão a programas de formação nas áreas administrativa, pedagógica e financeira; articulações entre as redes pública e privada, entre os atores coletivos, movimentos sociais, organizações e setores produtivos da cidade.

[2] Valor transferido pelo governo federal, junto ao Fundeb, para as redes que promoverem melhoria de gestão e

