



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM ENSINO**



**CLAUDIO SILVA MATOS**

**DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS  
EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE  
IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO**

**VITÓRIA DA CONQUISTA  
2021**

CLAUDIO SILVA MATOS

**DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS EDUCACIONAIS  
DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ensino, na área de concentração de Ensino na Educação Básica.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Márcia Campos Pereira

**VITÓRIA DA CONQUISTA  
2021**

M381d

Matos, Claudio Silva.

Discursos sobre gestão democrática nos planos educacionais dos municípios do território de identidade sudoeste baiano. / Claudio Silva Matos, 2021.

154f. il.

Orientador (a): Dra. Sandra Márcia Campos Pereira

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós Graduação em Ensino – PPGEn, Vitória da Conquista, 2021.

Inclui referência F. 140 – 148.

1. Gestão democrática – Educação Brasileira. 2. Planos educacionais.
3. Território de identidade – Sudoeste baiano. I. Pereira, Sandra Márcia Campos. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Mestrado Acadêmico em Ensino-PPGEn. III. T.

CDD 371.2

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO  
MESTRADO ACADÊMICO EM ENSINO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS EDUCACIONAIS  
DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO**

**Autor:** Claudio Silva Matos

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Márcia Campos Pereira

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação defendida por Claudio Silva Matos e aprovada pela Comissão Avaliadora.

**Data de aprovação: 26.05.2021**


**COMISSÃO AVALIADORA**



Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Márcia Campos Pereira(Orientadora)



Prof.º Dr.º Osmar Hélio Alves Araújo (UFPB)



Prof.º Dr.º José Jackson Reis dos Santos (Uesb)

Dedico à saudosa memória do meu pai, Nozinho, que partiu recentemente para os braços do Pai, cuja vida amorosa influenciou deveras na formação do sujeito que me tornei.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é um gesto sublime de reconhecimento pelo que o outro fez por nós. Tal palavra vem do Latim *gratus*, “o que agrada ou reconhece um agrado”. Assim, foi agradável receber apoio, incentivo, oportunidade e encorajamento de pessoas especiais em todas as etapas deste trabalho, sobretudo nos momentos mais difíceis. Sem o agrado de vocês, eu não conseguiria.

Agradeço àquele que enunciou discursos sobre a verdade, a liberdade e a vida. Ele que era o próprio *logos*, se fez carne e se revelou aos homens. Se não bastasse, o elemento humano, no exercício do poder, torna-se agora em *rhema*, para todos aqueles que deram crédito ao seu discurso, entre os quais me incluo. A Ele, que tem as mãos feridas, inicio meus agradecimentos.

A minha querida Thaís, mulher virtuosa que me dispensou todo o apoio necessário para tal empreendimento. À medida em que concluía uma parte do texto, ela era a primeira a ler, como aquela que recebia o pão fresco. Não só isso, ajudou-me nas incansáveis correções de pontuação, conjugação verbal e, muitas vezes, provocando relevantes questionamentos sobre a escrita.

Ao meu filho Nicolás que, segurando a bola com uma das mãos, me pedia “pacientemente” para dedicar um tempinho a ele. Entre um parágrafo e outro sempre encontrava um tempo para desempenhar minha paternidade.

Agradeço aos membros da família Matos e da família Arandas que puderam compreender minhas ausências nos cafés, almoços, aniversários e finais de semana. Sempre respeitaram meus momentos de isolamentos e sumiços.

Gratidão aos meus colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Educação pelas ricas experiências e aprendizados compartilhados. Momentos agradáveis e inesquecíveis em sala de aula e fora dela, mas sempre acompanhados de uma boa conversa e uma xícara de café.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, pelas contribuições em minha formação, em especial ao professor Benedito Eugênio pelo incentivo e encorajamento no momento mais delicado deste trabalho.

Aos Membros da Banca de Qualificação e, posteriormente, de Defesa desta Dissertação de Mestrado, professores José Jackson Reis dos Santos e Osmar Hélio Alves Araújo, que prontamente aceitaram o convite para participarem desse momento tão importante para a minha vida acadêmica que foi o mestrado. Grato pela generosidade, rigor e direcionamentos essenciais na pesquisa.

Agradeço aos colegas do grupo de orientação: Ruth, Camila, Solange e Jania pelas valiosas contribuições.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Política e Gestão da Educação (GEPPEB), pelos momentos de discussão e reflexão que me propiciaram compreender e aprofundar teoricamente sobre políticas e gestão da educação.

Aos meus amigos do Caminho, pelo estímulo e encorajamento, sabendo que este trabalho certamente coopera para um propósito maior.

A Danilo e Nereida, pelo empenho dispensado à minha vida e sobretudo a este projeto. Vocês se colocaram como um socorro bem presente na hora da angústia.

Aos meus colegas do Colégio Estadual Anísio Teixeira pela torcida e apoio que tanto precisei.

Por fim, agradeço imensamente à minha orientadora, professora Sandra Márcia Campos Pereira, pela generosidade, paciência e pela exigência rigorosa, séria e comprometida nos estudos foucaultianos. Recebi o apoio necessário. Agradeço ainda Sandra, por me oportunizar esse momento de crescimento intelectual e acadêmico, mas acima de tudo, pelo amadurecimento e crescimento pessoal que me foram proporcionados nestes anos de convívio e orientação.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - População do TISB nos últimos censos e estimativa para 2019 e 2020 .....	32
<b>Quadro 02</b> – Matrícula da Educação Básica no TISB – 2019 .....	34
<b>Quadro 03</b> – Média do IDEB 2019 do TISB .....	35
<b>Quadro 04</b> - Planos Municipais de Educação do TISB .....	37
<b>Quadro 05</b> – Participantes da elaboração da meta que trata da gestão democrática dos PME do TISB. ....	88
<b>Quadro 06</b> – O Princípio da Gestão Democrática da Educação Pública como Diretriz nas Leis que instituíram os PME do TISB .....	95
<b>Quadro 07</b> – Enunciados sobre o Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME) nas Leis municipais que instituíram os PME do TISB.....	97
<b>Quadro 08</b> - Nº da Meta (Gestão Democrática) nos PME do TISB .....	110
<b>Quadro 09</b> - Prazo para cumprimento da Meta que trata da gestão democrática nos PME do TISB.....	101
<b>Quadro 10</b> – Meta sobre gestão democrática nos PME do TISB .....	102
<b>Quadro 11</b> - Síntese das estratégias da Meta nº19 do PNE (2014-2024) e a relação dos PME do TISB.....	109
<b>Quadro 12</b> - Se a gestão democrática da educação foi contemplada nos PME dos municípios que compõem o TISB. ....	117



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Publicações selecionadas do estado da arte sobre a gestão democrática nos planos educacionais.....	11
<b>Tabela 02</b> – Sujeitos da pesquisa .....	40
<b>Tabela 03</b> - Percentual dos municípios com base nas formas de ocupação de diretores de escolas públicas municipais do Brasil. ....	73
<b>Tabela 04</b> - Percentual dos municípios com base nas formas de seleção de diretores de escolas públicas municipais do estado da Bahia. ....	73
<b>Tabela 05</b> - META nº19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e suas oito estratégias .....	74

## LISTA DE SIGLAS

ABE: Associação Brasileira de Educação

Ande: Associação Nacional de Educação

Andes: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Anpae: Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Anped: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BDTD: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

Capes: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAE: Conselho de Alimentação Escolar

Cedes: Centro de Estudos Educação e Sociedade

CEE: Conselho Estadual de Educação

CF: Constituição Federal

CFE: Conselho Federal de Educação

CGT: Central Geral dos Trabalhadores

CME: Conselho Municipal de Educação

CNE: Conselho Nacional de Educação

CNRH: Centro Nacional de Recursos Humanos

Conae: Conferência Nacional de Educação

Coned: Congresso Nacional de Educação

Consed: Conselho Nacional de Secretários de Educação

DRU: Desvinculação de Receitas da União

EC: Emenda Constitucional

Educasudoeste: Fórum de Dirigentes Municipais do TI Sudoeste Baiano

Fasubra: Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras

Fenoe: Federação Nacional de Orientadores Educacionais

FME: Fórum Municipal de Educação

FNDEP: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FNE: Fórum Nacional de Educação

FSE: Fundo Social de Emergência

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS: Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Serviços  
Ideb: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano  
Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPE: Índice de Performance Econômica  
Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPS: Índice de Performance Social  
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC: Ministério da Educação  
MP: Ministério do Planejamento  
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil  
OMS: Organização Mundial da Saúde  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PAC: Plano de Aceleração de Crescimento  
PDE: Programa de Desenvolvimento da Educação  
PEC: Proposta de Emenda Constitucional  
PEE: Plano Estadual de Educação  
PIB: Produto Interno Bruto  
PL: Projeto de Lei  
PNE: Plano Nacional de Educação  
PME: Plano Municipal de Educação  
PPA: Plano Plurianual  
PPP: Projeto Político Pedagógico  
Proam: Programa de Apoio à Educação Municipal  
Progestão: Programa de Capacitação para Gestores Escolares  
Pronat: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
PT: Partido dos Trabalhadores  
SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SEAF: Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas  
SEC: Secretaria de Educação do Estado da Bahia  
SEI: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

TI: Território de Identidade

TISB: Território de Identidade Sudoeste Baiano

Ubes: União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

Uesb: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Undime: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE: União Nacional dos Estudantes

## RESUMO

O presente trabalho, de caráter exploratório, analisa discursos sobre a gestão democrática nos planos municipais de educação do Território de Identidade Sudoeste Baiano. Buscamos mostrar as aproximações e distanciamentos dos planos mencionados com a Meta nº19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que versa sobre a gestão democrática do ensino público. A análise, interpretação e sistematização dos discursos presentes nos documentos foram processados à luz das teorizações e postulados foucaultianos como *discurso*, *poder*, *saber* e *governamentalidade*. A análise foi organizada de modo que os discursos aparecessem nas leis que implementaram os referidos planos, nas enunciações da meta que trata sobre a gestão democrática, bem como nas estratégias elaboradas para o cumprimento da meta exposta. Os resultados mostraram os sentidos que os municípios deram à gestão democrática, seja pelos enunciados sobre a temática presentes nos PME, como também pelas respostas dos questionários enviados às secretarias municipais de educação. Os resultados mostraram também as influências que os planos educacionais sofreram no processo de construção dos mesmos e, de forma específica, as influências sofridas na elaboração da meta cujo tema é a gestão democrática. Notamos que o Governo Federal foi o maior agente influenciador, emanando dele os discursos sobre a gestão democrática de todo o país. Evidenciamos que, para além das diversas representações que participaram do processo de construção dos PME, sobretudo da meta mencionada, os governos municipais se utilizaram dos discursos sobre gestão democrática como tática de governo, tendo a figura do diretor escolar como estratégica nas relações de poder existentes nas sociedades locais. Enfim, fazer emergir os discursos sobre a gestão democrática nos Planos Municipais de Educação do Território de Identidade do Sudoeste Baiano é condição *sine qua non* para compreender um jogo de interesses complexos, num contexto de práticas e relações permeadas de poder, revelando, assim, um constante movimento em torno das políticas educacionais, principalmente no tocante à gestão democrática, que tem nos instrumentos legais um importante indutor de mudanças nas práticas escolares concebidas como um processo em pleno desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática; Planos Educacionais; Território de Identidade.

## ABSTRACT

This exploratory work analyzes discourses on democratic management in municipal education plans in the Southwest Bahia Identity Territory. We seek to show how similarities and distances from the plans mentioned with Target N° 19 of the National Education Plan (2014-2024), which deals with the democratic management of public education. An analysis, interpretation and systematization of the discourses present in the documents were processed in the light of Foucault's theories and postulates such as discourse, power, knowledge and governmentality. The analysis was organized in such a way that the speeches appeared in the laws that implemented the plans, in the enunciations of the goal that deals with democratic management, as well as in the strategies developed to fulfill the stated goal. The results associated with the meanings that the municipalities gave to democratic management, either by the statements on the subject present in the MEPs, as well as by the answers to the questionnaires sent to the municipal education secretariats. The inferior results are also influences that the educational plans suffered in the process of their construction and, specifically, as influences suffered in the preparation of the goal whose theme is democratic management. We note that the Federal Government was the greatest influencing agent, emanating from it the speeches on democratic management throughout the country. We evidence that, in addition to the various representations that participated in the MEP construction process, especially the aforementioned goal, municipal governments used discourses on democratic management as a governance tactic, with the figure of the school principal as strategic in the existing power relations in local societies. Finally, making the discourses on democratic management emerge in the Municipal Education Plans of the Southwest Bahia Identity Territory is a *sine qua non* for understanding a game of complex interests, in a context of practices and relations permeated with power, thus revealing a constant movement around educational policies, especially with regard to democratic management, whose legal instruments are an important inducer of changes in school practices conceived as a process in full development.

**Keywords:** Democratic Management; Educational Plans; Identity Territory.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS .....</b>	<b>16</b>
1.1 OUTRAS PERSPECTIVAS .....	16
1.2 PERSPECTIVAS FOUCAULTIANAS NO PERCURSO “METODOLÓGICO” .....	19
1.3 FERRAMENTAS ANALÍTICAS FOUCAULTIANAS DA PESQUISA .....	22
1.4 <i>LÓCUS</i> DA PESQUISA.....	28
<b>1.4.1 Caracterização do Território de Identidade Sudoeste Baiano.....</b>	<b>28</b>
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	34
<b>1.5.1 <i>Corpus</i> de Análise .....</b>	<b>35</b>
<b>1.5.2 Levantamento do Referencial Teórico.....</b>	<b>36</b>
<b>1.5.3 Análise Documental.....</b>	<b>38</b>
<b>1.5.4 Questionário.....</b>	<b>39</b>
<b>1.5.5 Sujeitos da pesquisa.....</b>	<b>40</b>
<b>2. GESTÃO DEMOCRÁTICA: PROCESSOS HISTÓRICOS, PRINCÍPIOS E DISPOSITIVOS LEGAIS.....</b>	<b>42</b>
2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E SEUS SENTIDOS .....	43
2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ....	45
2.3 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	53
<b>3. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO ....</b>	<b>60</b>
3.1 PLANO EDUCACIONAL: PEÇA CENTRAL DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....	61
3.2 O PNE (2014-2024): EPICENTRO DAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....	66
3.3 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE (2014-2024).....	69
<b>3.3.1 PNE (2001-2010) .....</b>	<b>70</b>
<b>3.3.2 PNE (2014-2024) .....</b>	<b>71</b>

<b>4. INFLUÊNCIAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PME DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO E SUAS IMPLICAÇÕES NOS DISCURSOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA.</b> .....	<b>78</b>
4.1 A IMPORTÂNCIA DO ALINHAMENTO DOS PLANOS SUBNACIONAIS COM O PNE (2014-2024).....	79
4.2 INFLUÊNCIAS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DOS PME DO TISB. ....	81
4.3 INFLUÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DA META QUE TRATA SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS PME DO TISB. ....	86
<b>5. GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO</b> .....	<b>94</b>
5.1 O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS QUE INSTITUÍRAM OS PME DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO.....	95
5.2 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PME DO TISB SOB O OLHAR DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO .....	100
<b>5.2,1 As enunciações das metas que tratam da gestão democrática nos PME do TISB</b> .....	<b>101</b>
<b>5.2.2 As estratégias para o alcance da meta que trata da gestão democrática nos PME do TISB e seus discursos.</b> .....	<b>109</b>
<b>5.2.3 Outras estratégias e os mesmos discursos</b> .....	<b>116</b>
<b>5.2.4 A gestão democrática nas linhas e entrelinhas dos profissionais da educação que atuam nos municípios do TISB</b> .....	<b>118</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>129</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>138</b>



## INTRODUÇÃO

Discursos sobre gestão democrática presentes nos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano são o objeto de estudo desta pesquisa. A emergência de tais discursos nos referidos documentos possibilitou conhecer a situação do princípio da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino e, sobretudo, nas escolas dos municípios estudados.

Os discursos mencionados possibilitaram também perceber a relação estreita entre a democratização da educação e a promoção da participação social. Neste sentido, a escola é um lugar indispensável para se perceber tal empreendimento. Por ser uma das principais instituições sociais proveniente da modernidade, a escola não pode ser vista apenas como um espaço físico de ensino. Embora ela produza e reproduza saberes, a escola consegue congrega uma pluralidade de instituições de diferentes ordens que se ligam em rede: famílias, comunidade local, corpo docente, associação de pais e mestres, sindicato dos professores, associação beneficente etc. Assim, a efetivação da gestão escolar democrática conduz à concretização do intento social.

As primeiras aproximações do pesquisador com a temática deram-se durante o percurso acadêmico e, sobretudo, no começo da experiência profissional. Inicialmente, meu<sup>1</sup> percurso escolar foi totalmente realizado em escolas públicas, nas quais pude vivenciar práticas de gestão autoritárias e centralizadoras, como ausência dos estudantes nos conselhos escolares e nas tomadas de decisões que envolvia toda a comunidade escolar, mas que era decidida apenas pela direção da escola. Posteriormente, ingressei no curso de licenciatura em História numa universidade pública baiana. Em seguida, fui aprovado no concurso para professor da rede pública estadual de ensino no ano de 2002, no estado da Bahia.

O embate com uma gestão autoritária ocorreu logo quando entrei em exercício na instituição em 2003, a qual estabeleceu regras aleatórias, ferindo o princípio da impessoalidade na administração pública. Para assumir a vaga, a diretora da escola na qual seria lotado estabeleceu exigências, dificultando meu ingresso na instituição. Ao solicitar a carga horária que me era por direito, a mesma disse que quem mandava na escola era ela. Isto dificultou o meu ingresso que só veio ocorrer no ano seguinte. A partir de então, além da docência, participei de conselhos escolares, exerci a função de vice-diretor nos anos 2007-2008 por

---

<sup>1</sup>Utilizo a 1ª pessoa do singular nos momentos em que me refiro à minha trajetória pessoal/profissional com a gestão democrática.

indicação política<sup>2</sup> e de diretor no período compreendido de 2009 a 2013, por eleições escolares.

Durante o período em que exerci a função de diretor escolar, pude participar do Programa de Capacitação para Gestores Escolares (Progestão) oferecido pelo Ministério da Educação (MEC) em parceria com o estado da Bahia. Em seguida, pude participar do curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública. Ambos foram oferecidos aos diretores escolares da rede estadual de ensino em Vitória da Conquista - Bahia. Essa formação possibilitou-me ampliar e aprofundar teoricamente o estudo sobre gestão democrática.

Retornei ao Programa Escola de Gestores como convidado para atuar na função de assistente de turma. A segunda versão do programa foi direcionada aos diretores escolares das redes municipais dos municípios que compõem o Território de Identidade<sup>3</sup> Sudoeste Baiano (TISB), Bahia. O contato com tais diretores, juntamente com minha vivência, oportunizaram um olhar global das dificuldades e desafios impostos à direção de uma escola pública que almeje ancorar-se pelo princípio da gestão democrática. Na verdade, não somente na escola, mas na gestão da educação no sentido mais amplo.

A educação, na verdade, é um elemento fundamental no processo de construção e afirmação da democracia como modo de organização social e político das coletividades humanas, na medida em que assegure o exercício dos direitos políticos e sociais, tanto nas lutas para conquistá-los, como nas práticas políticas voltadas para a garantia da vigência dos mesmos.

Neste sentido, a inclusão da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 como um dos princípios a serem adotados no ensino público brasileiro serviu de marco legal para a administração da educação do país. Posteriormente, tal princípio é ampliado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394/1996, quando faz menção de mecanismos para viabilizar a participação das comunidades escolar e local na gestão democrática da escola. Somando-se a estes, o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010)

---

<sup>2</sup> A forma de ocupação do cargo de diretor e vice das escolas públicas estaduais naquele momento era por indicação. A instituição do processo eleitoral deu-se em 2008, mediante Decreto de nº 11.218/2008.

<sup>3</sup> O governo da Bahia, mediante Lei nº 13214 de 29/12/2014, definiu os territórios de identidade (27 ao todo) como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado. O Território de Identidade Sudoeste Baiano é composto pelos municípios de Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal, Vitória da Conquista. Totalizando 24 municípios.

Ver <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>. Acesso em jul. 2020.

estabeleceu entre os seus objetivos, a “democratização da gestão do ensino público” (BRASIL, 2001).

Na tentativa de verificar o que já foi produzido sobre “gestão democrática nos planos educacionais”, fizemos um levantamento da produção científica brasileira, identificando artigos publicados em periódicos, dissertações e teses defendidas no Brasil, no período compreendido entre 2014, ano de vigência do PNE, a 2018. Este mapeamento sobre o que já foi produzido a respeito da temática foi importante para o desenvolvimento deste trabalho na medida em que serviu de aporte teórico.

Retomando a questão legal na qual o princípio da gestão democrática é amparado por diversos instrumentos legais, contudo, tais instrumentos deixaram inúmeras lacunas que dificultaram, na prática, a efetivação da gestão democrática. Seja por não ter definido a concepção de gestão democrática, por não estabelecer regras ou quaisquer formas de monitoramento.

No sentido de alterar estas condições que envolvem a gestão da educação, o PNE (2014-2024) apresenta-se como uma proposta para a efetivação da gestão democrática. Na elaboração do mesmo, representantes da comunidade educacional e da sociedade civil organizada participaram ativamente do processo, no qual ocorreram conferências de educação em todo território nacional, culminando em 2010, com a Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010).

O princípio da gestão democrática está presente no corpo da Lei nº 13.005/2014 que implementou o PNE (2014-2024) e, sobretudo, no próprio Plano. Dispõe de um artigo que trata especificamente sobre o tema, como também aparece entre as diretrizes a serem seguidas. Ele é o tema da Meta nº 19, que se resume em assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associar critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas (BRASIL, 2014).

Em consonância com o Art. 8º da Lei supracitada que trata do atual PNE, os planos estaduais e municipais deveriam observar entre as suas diretrizes, o princípio da gestão democrática. Além disso, teriam uma meta específica que contemplasse a gestão democrática, alinhando-se ao plano nacional.

O PNE em vigor, fazendo jus ao modelo organizacional<sup>4</sup> adotado pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu que os entes federados devem atuar em

---

<sup>4</sup> A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No seu Art. 23, fala do federalismo cooperativo,

regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do Plano. Os municípios, enquanto entes federados autônomos, puderam elaborar seus respectivos planos educacionais de acordo com suas realidades locais, desde que respeitasse, é claro, as diretrizes e bases das leis nacional e estadual.

Desta forma, considerando a importância do princípio da gestão democrática para a educação e da relevância do mesmo nos planos educacionais, formulamos a seguinte questão de pesquisa: quais discursos sobre gestão democrática estão presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano?

Vinculada à Linha de Pesquisa: Ensino, Políticas e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Ensino, nível de Mestrado Acadêmico, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, a pesquisa foi intitulada “Discursos sobre Gestão Democrática nos Planos Educacionais dos Municípios do Território de Identidade Sudoeste Baiano”.

Estabelecemos como objetivo principal deste estudo analisar discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB. Para tanto, fez-se necessário traçar objetivos específicos, a saber: discutir a gestão democrática no contexto das políticas públicas; analisar discursos sobre gestão democrática nos Planos Municipais de Educação (PME) do TISB e identificar influências que os PME do TISB sofreram no processo de elaboração.

Toda a análise, interpretação e sistematização utilizadas nesta pesquisa foram realizadas sob as lentes foucaultianas. Para esse encargo lançamos mão da *Arqueologia* e a *Genealogia*. Enquanto modalidades metodológicas, não no sentido restrito do termo, elas possibilitaram perceber a emergência de certos saberes e as relações de poder que ora estiveram envolvidos. Os postulados presentes foram *discurso, saber, poder e governamentalidade*.

As lentes foucaultianas nos ajudaram a manter o nosso olhar atento, fugindo das tentações que se fizeram atraentes ao longo da pesquisa, mantendo-nos no curso desta perspectiva. Um olhar ainda distante da imparcialidade, mas que não buscou fazer juízo de valor. Enfim, “um olhar que sabe tanto de onde olha quanto o que olha” (FOUCAULT, 1979, p.19).

Salientamos que o pensamento e a produção histórica e filosófica de Foucault é demasiadamente complexa, carregando consigo uma carga elevada de subjetividade e, ao mesmo tempo, se inclina para uma prática seja ela discursiva ou não discursiva. Nesta perspectiva, Michel Foucault trilha percursos não habituais e descontínuos, navegando por

mares nunca dantes navegados. Ele distancia-se da tradição moderna, tomando caminhos não convencionais. O filósofo faz mudanças de terminologia, cria postulados, fixa termos que depois são abandonados, modificados ou ampliados num movimento contínuo de retomada e deslocamento (REVEL, 2005).

Um outro olhar que está presente neste trabalho é o do historiador. Não da História tradicional que parece apagar, em benefício das estruturas fixas, a irrupção dos acontecimentos (FOUCAULT, 2008a). Não da História que se dispunha a memorizar os monumentos do passado, transformando-os em documentos, mas da História que transforma o documento em monumento; que “[...] procura definir, no próprio tecido documental, unidades, conjuntos, séries, relações” (FOUCAULT, 2008a, p. 08).

Para Veiga-Neto (2014, p. 111), “Foucault nos oferece um saber como construção histórica. E, como construção histórica, um saber que produz, ele mesmo, suas verdades [...]”. Ou seja, o conhecimento e a verdade são questões históricas. Assim, por formação, identificamo-nos com Michel Foucault como “historiador do presente”, fazendo emergir discursos sobre a temática abordada, relacionando-a ao tempo histórico.

Organizamos este trabalho em cinco capítulos: Aspectos Teórico-Methodológicos; Gestão democrática: processos históricos, princípios e dispositivos legais; Gestão democrática no contexto dos planos de educação; Influências no processo de elaboração dos PME do Território de Identidade Sudoeste Baiano e suas implicações nos discursos sobre a gestão democrática e por fim, Gestão democrática nos planos educacionais dos municípios do Território de Identidade Sudoeste Baiano.

No primeiro capítulo intitulado “Aspectos Teórico-Methodológicos,” buscamos apresentar as perspectivas “teóricas e metodológicas” foucaultianas que fundamentaram esta pesquisa. Assim, o capítulo discorre sobre as teorizações e postulados foucaultianos, detalhando as ferramentas analíticas que contribuíram para uma melhor compreensão dos discursos analisados.

No segundo capítulo denominado “Gestão democrática: processos históricos, princípios e dispositivos legais”, apresentamos, de forma panorâmica, a trajetória da gestão educacional brasileira, desde a sua época colonial até os anos que antecederam a promulgação da Constituição Federal em 1988. Destacamos a efervescência política que tomou conta do país no período de transição do regime militar para o civil. Período este propício e fértil para o surgimento, amadurecimento e fortalecimento de discursos sobre a democratização da educação. Fizeram parte, ainda, deste capítulo a contextualização da produção de discursos

sobre gestão democrática no contexto das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público.

“A Gestão Democrática no Contexto dos Planos de Educação” foi o tema do terceiro capítulo, no qual refletimos sobre o processo histórico que envolveu o planejamento da educação brasileira e, por sua vez, a elaboração de um plano nacional de educação. Nosso ponto de partida foi a passagem dos anos 1920 a 1930, e nosso ponto de chegada foi a instituição do PNE (2014-2024).

Com as lentes foucaultianas, notamos circunstâncias político-econômicas e sociais que se mostraram favoráveis para a emergência de discursos em torno de um plano. Apresentamos também como o atual PNE e, de forma específica, a Meta nº 19, que trata sobre a gestão democrática, sofreram toda uma influência da racionalidade política econômica neoliberal.

No quarto capítulo intitulado “Influências no processo de elaboração dos PME do Território de Identidade Sudoeste Baiano e suas implicações nos discursos sobre a gestão democrática”, mostramos as influências que os PME do TISB sofreram em seus respectivos processos de elaboração. Influências do Governo Federal, de onde descendem as orientações sobre a gestão democrática, como também do governo estadual, através do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam). Por parte dos municípios, tivemos várias representações locais, sobressaindo as influências das secretarias municipais de educação.

Buscamos também mostrar como tais influências repercutiram nos discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios estudados, sobretudo da imanente força dos agentes públicos locais, acentuada nas análises dos referidos PME e ratificada pelas respostas dos sujeitos enunciadore das secretarias municipais de educação.

Apresentamos, no quinto e último capítulo, “Gestão Democrática nos Planos Educacionais dos Municípios do Território de Identidade Sudoeste Baiano,” os enunciados sobre a temática existentes nos planos municipais, bem como nas leis que os implementaram. Trouxemos para a superfície a enunciação da meta que trata sobre a gestão democrática dos referidos planos, mostrando as implicações ocorridas pelas modificações ou pela manutenção, nos planos mencionados, pela mesma enunciação da Meta nº 19 do PNE (2014-2024).

Implicações estas que revelaram os sentidos que os PME estudados deram para gestão democrática, estando inserida numa tática de governamento utilizada pelos governos locais. Implica também, nas relações de poder envolvendo o cargo de diretor escolar, como um lugar estratégico para que os governos locais exerçam suas influências na sociedade local.

Outro aspecto que julgamos importante foram as respostas dos sujeitos da pesquisa, que possibilitaram refletir sobre o cenário das disputas sociais acerca da distribuição do poder na

sociedade local. Pelos questionários, notamos que o sistema de indicação política, que é uma prática clientelista, concorre diretamente contra a efetivação da gestão democrática.

Enfim, acreditamos que a realização deste trabalho trouxe resultados satisfatórios, contribuindo para o campo de conhecimento com discussões acerca da gestão democrática tanto nos sistemas de ensino, como nas escolas públicas, emergindo discursos sobre a temática presentes nos planos educacionais do TISB e de sua importância para o fortalecimento do princípio da gestão democrática.

## 1. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A produção de conhecimento não se dá de forma desordenada. Requer procedimentos como planejamento e sistematização de etapas para validá-lo. Posto isto, buscamos, neste capítulo, apresentar os procedimentos que levaram à sistematização das ferramentas analíticas que compõem os aspectos teórico-metodológicos que sustentam esta pesquisa. Tais ferramentas dão conta da análise do nosso objeto de estudo, ensejando nesta dissertação.

A questão que norteou esta pesquisa se expressa nos seguintes termos: Quais são os discursos sobre gestão democrática que estão presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano? Adotamos como objeto de investigação discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano.

As teorizações e os postulados foucaultianos, utilizados como caminho metodológico, mostraram-se produtivos para a análise, interpretação e sistematização dos discursos presentes nos documentos selecionados, bem como os discursos dos sujeitos participantes da pesquisa, expressos nos questionários.

Em síntese, apresentamos o percurso da investigação, evidenciando os mecanismos, procedimentos e análises teórico-metodológicas que possibilitaram compor e definir o *locus* e o *corpus* de análise e os sujeitos, bem como o domínio de caráter conceitual e crítico que descreve e fundamenta esta pesquisa.

### 1.1 OUTRAS PERSPECTIVAS

A perspectiva ou as perspectivas desta pesquisa implicam escolhas, seleções, descartes, inclinações que ocorrem ao longo de toda a investigação. Estamos cientes de que não existe apenas uma única maneira de perceber, compreender e analisar um objeto. Cabe então ao pesquisador encontrar as lentes mais adequadas que lhe possibilitem uma análise satisfatória do seu objeto de estudo. Isso não significa escolher primeiro as lentes antes de observar o objeto, mas, ao avistá-lo, discernir se tais lentes são as mais adequadas para a sua análise.

As lentes da racionalidade moderna, oriunda da revolução científica do século XVI, foram utilizadas nos séculos seguintes basicamente no domínio das ciências naturais. Ainda que com alguns prenúncios no século XVIII, é só no século XIX que este paradigma se estende às ciências sociais emergentes (SANTOS, 2008).



Assim, as ciências sociais nascem e crescem sobre o solo da racionalidade. Todo fenômeno social deveria ser compreendido e explicado sobre as lentes do paradigma da racionalidade que se apresentava no final do século XIX como um modelo global. Dito de outra maneira, a racionalidade se mostrava como método único que daria conta de todos os objetos e fenômenos. Caso surgissem outras lentes, os interlocutores do paradigma dominante entrariam em ação negando “[...] o carácter racional a todas as formas de conhecimento que se não pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas” (SANTOS, 2008, p. 21).

Estratégias como desqualificar outras possibilidades de conhecimento foram utilizadas no século XX pela racionalidade moderna. No entanto, a hegemonia da modernidade dá sinais de arrefecimento. Na segunda metade do referido século, emergem muitos pares de lentes que se somam com outras surgidas anteriormente. Estruturalismo, materialismo histórico-dialético, fenomenologia, pós-estruturalismo etc. Elas foram ganhando força e, conseqüentemente, impuseram ao pensamento moderno o fim do ciclo hegemônico.

O professor Santos (2008, p. 14) vai nos dizer em meados dos anos 1980 que, concernente ao modo de pensamento do homem moderno, é “[...] possível dizer que em termos científicos vivemos ainda no século XIX e que o século XX ainda não começou, nem talvez comece antes de terminar.” Ele estava correto em relação ao fim de um domínio de uma certa ordem científica. No entanto, outras perspectivas da produção do saber, sobretudo nas ciências humanas, colocarão o século XX no cenário científico.

A noção de campo de conhecimento do sociólogo Bourdieu (2004) acirrará o embate com a racionalidade, sobretudo no domínio das humanidades. Para ele, todo campo<sup>5</sup> “é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 2004, p. 22). Campo presume confronto, tomada de posição e luta entre os agentes (indivíduos ou instituições) que o integram e que buscam manter ou alcançar determinadas posições. Cabe ainda dizer que neste espaço de disputa de poder a ciência dita pura não prevalece, possibilitando o estabelecimento da ciência social.

Feito tais observações, o sociólogo assertivamente busca descaracterizar o *modus operandi* da racionalidade, afirmando que, para se fazer ciência, devemos, “[...] muitas vezes, evitar as aparências da cientificidade, contradizer mesmo as normas em vigor e desafiar os

---

<sup>5</sup> Bourdieu define *campo* como “[...] o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas.” (BOURDIEU, 2004, p. 22).

critérios correntes do rigor científico” (BOURDIEU, 2008, p. 42). Estaria o autor referendando a insurgência e a insubordinação quanto à forma moderna de fazer ciência?

Assim, o ambiente intelectual que se seguiu após os anos 1960 apontava, entre outras coisas, para o risco de não se ter todos os sinais exteriores de cientificidade, de transgressão com os manuais acadêmicos, da revisão de teorias e de irrupção com os métodos pré-estabelecidos. Tudo isso conduzia ao afastamento definitivo das lentes da racionalidade para as chamadas ciências humanas. Até porque, o mundo contemporâneo não pode ser compreendido nos registros das metanarrativas da Modernidade (VEIGA-NETO, 2000).

É neste contexto que o filósofo francês Michael Foucault vai pôr em relevo debates que gravitavam em torno da epistemologia francesa contemporânea. Epistemologia entendida aqui como “[...] uma reflexão sobre a produção de conhecimentos científicos que tem por objetivo avaliar a ciência do ponto de vista de sua cientificidade” (MACHADO, 2012, p. 4). Na verdade, ele vai desfragmentá-la, revelando no seu interior a presença do pensamento da modernidade - a racionalidade.

Em certo sentido, o autor francês se afasta então da epistemologia, enquanto sinônimo da modernidade e toma outra direção. A originalidade da forma de investigar e produzir saberes pelo filósofo não só revela as limitações da racionalidade, como vai além. Ocupa outros locais ainda não explorados e se utiliza de lentes que fogem ao convencional. Vimos que tais lentes não são fixas e permanentes e sim móveis e, nessa perspectiva, descartáveis. Todavia, cumpre com as funções que se esperam de suas lentes: possibilitar a observação em uma nova perspectiva, de contemplar e analisar satisfatoriamente um determinado objeto, de ampliar ou reduzir a visão. Tudo isso sem abandonar seu objetivo e, em nenhum momento, perder o foco, clareza e o rigor que se espera de tais instrumentos de visão.

O filósofo francês, por ter desenvolvido sua pesquisa no campo da história, propôs rupturas em profundidade para esta área de conhecimento. Ele conduziu a deslocamentos, desconsiderou totalizações e sustentou a descontinuidade da história, invalidando a ideia do progresso. Ele se autodenominava “historiador do presente”. Ele procurou fazer a história dos regimes de verificação e não a história da verdade, do erro, da ideologia etc. Isso significou a renúncia do empreendimento da racionalidade europeia (FOUCAULT, 2008c). As implicações dessas mudanças causaram abalos na história convencional, “[...] na medida em que abole a atualidade da ciência como critério de julgamento de um saber do passado (MACHADO, 2012, p. 61).

Michael Foucault mostra com maestria de que modo as práticas e os saberes vêm funcionando, nos últimos quatro séculos, para fabricar a modernidade e assim o seu fruto:

homem moderno (VEIGA-NETO, 2014). Para ele, o homem, enquanto objeto e sujeito do saber, não existia antes do fim do século XVII e que foi forjado há pelo menos uns 200 anos. No entanto, este homem envelheceu muito depressa (FOUCAULT, 2000). Em outro momento, ele nos diz que “[...] o ‘humanismo’, do renascimento, o ‘racionalismo’ dos clássicos podem realmente ter conferido um lugar privilegiado aos humanos na ordem do mundo, mas não puderam pensar o homem” (FOUCAULT, 2000, p. 439).

Na verdade, a crítica do autor ao pensamento moderno não o leva a descartar a própria racionalidade, mas pôr em xeque o ideal iluminista, unificador e totalitário da Razão (VEIGA-NETO, 2014). Ele busca se distanciar do palco da Modernidade com os seus atores que se vestem de classificações, totalidades, sistemas e até teorias filosóficas que marcaram nossa tradição ocidental, colocando-se em sua orla. Rejeita vinculações de sua obra com modelos ou escolas quaisquer. Foi ele mesmo que disse que talvez fosse bom que as suas primeiras obras estivessem à margem: “isto provaria que minhas colocações estão à margem” (FOUCAULT, 1979, p.139).

## 1.2 PERSPECTIVAS FOUCAULTIANAS NO PERCURSO “METODOLÓGICO”

Originalmente o filósofo Michael Foucault não produziu obras para o campo educacional. No entanto, os estudos foucaultianos abrem infinitas possibilidades para a educação. É crescente o número de pesquisadores que se utiliza dos conceitos foucaultianos para a prática e teorização em suas pesquisas.

Vale dizer que não cabe nas pesquisas que queiram operacionalizar dos postulados foucaultianos falar sobre método e teoria como estruturas convencionais, universais e fixas que servem de alicerce para a cientificidade surgida a partir de Descartes. Certamente as lentes não se adaptariam às armações ou então ficariam embaçadas. Ele se distancia destas estruturas e considera toda teoria como “[...] provisória, acidental, dependente de um estado de desenvolvimento da pesquisa que aceita seus limites, seu inacabado, sua parcialidade, [...] mas que, em seguida, são revistos, reformulados, substituídos, a partir de novo material trabalhado” (MACHADO, 1979, p.11).

Isso não significa que suas obras estejam despossuídas de teorias e não apresentem metodologias. Na verdade, Foucault se utiliza de outros caminhos ou lentes que se mostram possíveis, sem necessariamente serem rígidos; rigorosos, por constituírem normas e regularidades, porém flexíveis. Uma visão feita ao mesmo tempo de austeridade e de leveza. Em certa ocasião, ele disse: “Não tenho teoria geral e tampouco tenho um instrumento certo.

Eu tateio, fabrico, como posso, instrumentos que são destinados a fazer aparecer objetos” (FOUCAULT, 2006, p.229).

Se considerarmos método e teoria em seus sentidos mais amplos, é possível afirmarmos que Foucault os desenvolveu em todas as suas obras. Essa ideia é de Veiga-Neto (2009), um dos maiores expoentes das obras foucaultianas no Brasil. Ele vai defender que “[...] as máximas foucaultianas constituem uma teoria e apontam um método ou, talvez melhor dizendo, constituem uma teorização —como um conjunto aberto/inacabado de práticas que se valem de diferentes métodos” (VEIGA-NETO, 2009, p. 92).

Habituou-se dividir o pensamento foucaultiano em três fases ou domínios: a arqueológica, a genealógica e a ética. Todavia, esta forma didática tem sido questionada por muitos estudiosos de sua obra, alegando riscos em conduzir a equívocos. No entanto, para este trabalho, conservamos a divisão em fases. O filósofo Gallo (2004, p. 80) observa que “[...] a primeira fase é marcadamente epistemológica, buscando desvendar o solo do qual brotam os saberes; a segunda, podemos dizer que é política, pois Foucault procura mostrar a íntima relação entre os saberes e os poderes.” Na terceira fase, a qual pertencem os volumes 2 e 3 de *História da Sexualidade: o uso dos prazeres, e O cuidado de si*, publicados meses antes de sua morte, em 1984, volta-se para a Ética quando, influenciado por Nietzsche, o filósofo francês vai propor que cada um dê o curso de sua própria vida (GALLO, 2004).

Embora didaticamente separadas, as três fases dialogam entre si. O solo é o mesmo, porém, a ênfase dada a cada uma delas difere, como comenta Castro (2009, p. 189): “A genealogia não abandonará o estudo das formas de saber, nem a ética abandonará o estudo dos dispositivos de poder, mas cada um desses âmbitos será reenquadrado em um contexto mais amplo.” Para este trabalho, concentramo-nos nas duas primeiras fases: arqueologia e genealogia.

Segundo Foucault (2008, p. 213), o que se pretende revelar na fase arqueológica ou melhor, na história arqueológica, “[...] são as práticas discursivas na medida em que dão lugar a um saber, e em que esse saber assume o *status* e o papel de ciência.” Em outro momento, ele afirma que “o termo ‘arqueologia’ remete, então, ao tipo de pesquisa que se dedica a extrair os acontecimentos discursivos<sup>6</sup> como se eles estivessem registrados em um arquivo<sup>7</sup>”

<sup>6</sup> O termo acontecimento discursivo é entendido na perspectiva foucaultiana como uma irrupção de uma singularidade histórica, que obedece a uma combinação de regras que constituem um arquivo (GREGOLIN, 2004; REVEL, 2005).

<sup>7</sup> A palavra arquivo aqui não faz referência como na linguagem corrente, sendo um conjunto de documentos mantidos sob uma guarda. “O arquivo é, em outras palavras, o sistema das condições históricas de possibilidade dos enunciados. Com efeito, os enunciados, considerados como acontecimentos discursivos, não são nem a mera transcrição do pensamento em discurso, nem apenas o jogo das circunstâncias” (CASTRO, 2009, p. 43).

(FOUCAULT, 2006, p.257). Assim, a arqueologia enquanto modalidade metodológica, não no sentido restrito do termo, “[...] se constitui na busca de elementos que possam ser articulados entre si e que fornece um panorama coerente das condições de produção de um saber em certa época” (GREGOLIN, 2004, p. 71).

A empresa arqueológica (nome dado pelo próprio Foucault às obras produzidas na primeira fase) sofreu muitas críticas, o que levou Foucault a produzir o livro *Arqueologia do Saber*. Esta obra apresentou-se como um modo de abordagem, no qual ele faz uma exposição sistemática de seus pressupostos metodológicos. Embora diga que não seja um livro de metodologia, ele vai compreender, abranger e incluir, no referido livro, elementos que caracterizam como método e, ao mesmo tempo, procura explicar que na sua empresa “são postos em questão os métodos, os limites, os temas próprios da história das ideias; empresa pela qual se tenta desfazer as últimas sujeições antropológicas; empresa que quer, em troca, mostrar como essas sujeições puderam-se formar” (FOUCAULT, 2008, p.17).

As críticas ocorreram por conta de Foucault não se preocupar em definir uma unidade metodológica em suas obras. Para Machado (2012, p.6), “[...] qualquer livro seu é, do ponto de vista metodológico, sempre diferente do anterior, o que nos leva a falar da existência de uma trajetória da arqueologia”. Ao fazer deslocamentos de conceitos, abandonar alguns deles e ampliar outros, Michel Foucault acaba inovando, sem contudo pretender “deixar suas marcas impressas” em suas obras. “Gostaria”, disse em determinada ocasião, “de escrever livros-bombas, quer dizer, livros que sejam úteis precisamente no momento em que alguém os escreve ou os lê. Em seguida, eles desapareceriam” (FOUCAULT, 2006, p. 266).

Para Machado (1979), na fase arqueológica, Foucault procurou responder o *como* os saberes apareciam e se transformaram. Mais adiante, a questão passaria a ser o *porquê*. A busca em responder tal questão vai ensejar uma nova fase. “É essa análise do porquê dos saberes, que pretende explicar sua existência e suas transformações situando-o como peça de relações de poder ou incluindo-o em um dispositivo político” (MACHADO, 1979, p.10), que Foucault denominará genealogia. Desta forma, o filósofo introduz em suas análises a questão do poder como instrumento capaz de explicar a produção dos saberes.

A genealogia é um conceito nietzschiano que Foucault ressignifica e adapta à sua ótica. Em um dos comentários que fez a respeito deste conceito, Foucault trata da genealogia como sendo “[...] uma insurreição dos saberes antes de tudo contra os efeitos de poder centralizadores que estão ligados à instituição e ao funcionamento de um discurso científico organizado no interior de uma sociedade como a nossa” (FOUCAULT, 1979, p. 97). Ou seja, o trabalho na

perspectiva genealógica vai de encontro com os efeitos de poder cristalizados nos discursos científicos, utilizados por instituições acadêmicas ou políticas.

Sobre a importância das análises desta fase, Machado (1979, p.11) vai acrescentar que “[...] elas produziram um importante deslocamento com relação à ciência política, que limita ao Estado o fundamental de sua investigação sobre o poder.” Seguindo nesta direção, Carvalho (2017, p.58) pontua que “a genealogia parte do pressuposto que o poder é exercido em várias instituições sociais”, não estando necessariamente vinculadas ao poder político do aparelho do Estado.

Ressaltamos mais uma vez que, para Foucault “[...] nem a arqueologia, nem, sobretudo, a genealogia têm por objetivo fundar uma ciência, construir uma teoria ou se constituir como sistema; o programa que elas formulam é o de realizar análises fragmentárias e transformáveis” (MACHADO, 1979, p.11).

Após as definições e apontamentos sobre o empreendimento foucaultiano, justificamos nossa escolha pelas abordagens arqueológica e genealógica utilizadas neste trabalho, servindo como suporte teórico. Buscamos operacionalizá-las, implícita ou explicitamente, em todo o corpo do texto.

Assim, tentamos, por meio da arqueologia, investigar a emergência dos discursos sobre gestão democrática nos planos municipais do TISB. Neste desafio, Veiga-Neto (2014, p. 51) nos ajuda ao dizer que: “estudar a emergência de um objeto — conceito, prática, ideia ou valor — é proceder à análise histórica das condições políticas de possibilidade dos discursos que instituíram e — ‘alojam’ tal objeto.”

Quanto à genealogia, interessa-nos fazer uma análise das relações de poder e de seus efeitos concernentes aos sentidos sobre gestão democrática presentes nos PME dos municípios que compõem o TISB, especificamente da meta em cada plano, que trata sobre gestão democrática, tendo como referência a Meta nº19 do atual PNE.

Apresentamos na próxima seção, os postulados ou ferramentas analíticas foucaultianas (*discurso, saber, poder e governamentalidade*), provenientes tanto da arqueologia, como da genealogia, que compuseram o conjunto de argumentações e fundamentações que deram corpo a este trabalho.

### 1.3 FERRAMENTAS ANALÍTICAS FOUCAULTIANAS DA PESQUISA

Chegamos então na “oficina de trabalho” de Foucault. Buscamos encontrar ali conceitos como ferramentas que melhor servissem para pensar e problematizar o objeto de estudo, bem

como possibilitar a realização da investigação ora proposta (VEIGA-NETO, 2009). Como dissemos, concentramo-nos nas duas primeiras fases: arqueológica e genealógica. No entanto, esta delimitação serviu apenas para situarmos o nosso percurso, não constituindo como cercas ou limites pré-estabelecidos. Dito de outra maneira, não fizemos distinção no corpo do texto onde termina uma e começa a outra. Até porque as duas perspectivas são tão mutuamente interpostas, que é quase impossível tratá-las separadamente (GALLO, 2004).

Assim, apossamo-nos de quatro ferramentas analíticas existentes nas referidas fases, sendo eles: *discurso, saber, poder e governamentalidade* que são compreendidas enquanto conceitos e absorvidas para a análise. A princípio, o discurso foi a primeira ferramenta de que lançamos mão. As demais foram utilizadas paulatinamente no processo de investigação e análise dos dados. Ou seja, na medida em que a pesquisa avançava, surgia a necessidade de fazer uso de outras ferramentas para dar conta do trabalho.

Partimos para a definição sobre discurso na perspectiva foucaultiana como nosso ponto de partida para análise dos discursos sobre gestão democrática presentes nos PME dos municípios do TISB. Para o filósofo francês Foucault (2008, p. 132), discurso é “[...] um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva.” A subjetividade da definição necessita de esclarecimentos do próprio Foucault para entendermos o que ele chama de enunciado e formação discursiva. Ressalvamos que, em se tratando do pensamento foucaultiano, não buscamos aqui conceitos estáveis e fixos, mas noções possíveis e seguras para manipulação em uma pesquisa.

Para enunciado, Foucault (2008) apresenta “[...] como um grão que aparece na superfície de um tecido”; como o “átomo do discurso” ou seja, como “unidade elementar do discurso.” Quanto à formação discursiva, é a composição das regras que guiam, limitam ou aglomeram o discurso. “São redes complexas de relações que existem dentro de campos do saber que lhe atribuem certa regularidade e, também, certa exclusividade” (ESQUINSANI; DAMETTO, 2014, p. 494).

Esse detalhamento sobre os “elementos” que compõem a definição de discurso é importante por conta do sentido que Foucault dá ao mesmo que é o que direciona a nossa pesquisa. Foucault se distancia de significados que limitam o discurso tão somente a representação das coisas por meio de signos, palavras ou frases. “Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse "mais" que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever” (FOUCAULT, 2008, p.55). Assim, o discurso “[...] não pode ser entendido como um fenômeno de mera “expressão” de algo: apresenta regularidades

intrínsecas a si mesmo, através das quais é possível definir uma rede conceitual que lhe é própria” (FISCHER, 2001, p. 200).

Foucault também se afasta da ideia de que há verdades ocultas e enigmáticas a serem descobertas que estão por trás dos discursos e que devemos fazer com que as coisas falem por meio das palavras, buscando elucidar tais verdades escondidas nos discursos. O que interessa para Foucault é o que é dito. Ao mencionar sobre o enunciado, que corresponde a unidade elementar do discurso, nos diz que “[...] só se pode se referir a coisas ditas a frases que foram realmente pronunciadas ou escritas, a elementos significantes que foram traçados ou articulados” (FOUCAULT, 2008, p.124).

Os discursos disseminam-se pelo tecido social, infiltram-se em todas as instituições públicas ou privadas, sem limitar-se a nenhuma delas. Com suas regras internas e externas, os discursos organizam e ordenam os sentidos por onde passam (FERREIRA; TRAVERSINI, 2013). Daí a importância da perspectiva foucaultiana em torná-los percebidos. Assim, neste trabalho, seguimos as orientações de Foucault.

Em vista disso, devemos considerar, na análise do discurso, as relações históricas, de práticas muito concretas e reais nos discursos, “[...] na medida em que eles são uma produção histórica, política; na medida em que as palavras são também construções; na medida em que a linguagem também é constitutiva de práticas” (FISCHER, 2001, p.199).

É justamente na conjuntura em que os discursos sobre gestão democrática foram produzidos nos planos educacionais que nos levam a compreender sua materialidade nas leis, nos referidos planos e nas respostas dos sujeitos enunciadorees das secretarias municipais de educação do TISB. Consideramos ainda que os discursos sobre a temática produzidos no contexto regional sofreram influências tanto do governo federal, de onde descendem as orientações sobre a gestão democrática, como também do governo estadual, que, através do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam)<sup>8</sup> prestou assessoria aos municípios apontando o que deveria conter nos PME.

O contexto de produção dos discursos também nos conduz à próxima ferramenta foucaultiana: o *saber*. Segundo Foucault (2008), o saber está associado a um conjunto de elementos formados de maneira regular por uma prática discursiva e que são indispensáveis à constituição de uma ciência, mesmo que não foram destinados para este fim. O motivo se deve

---

<sup>8</sup> O Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), criado em 2007, promove a integração entre as políticas educacionais da Secretaria da Educação do Estado da Bahia e as secretarias municipais de Educação, objetivando a cooperação com os sistemas municipais de ensino. Na ocasião da elaboração/adequação dos novos PME, os municípios que aderiram ao programa assinaram um termo de compromisso. Ver <http://www.educacao.ba.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2021.



pelo fato do saber não ser de uso exclusivo da ciência. Na verdade, o campo de análise deixa de ser a cientificidade, passando para o campo do saber. Isso não significa que o conhecimento científico seja invalidado e substituído, mas determinar o lugar de cada tipo de análise (RIBAS, 2018).

Para Foucault (2008, p. 205), “[...] o saber não está contido somente em demonstrações; pode estar também em ficções, reflexões, narrativas, regulamentos institucionais, decisões políticas.” Procuramos, justamente entre as decisões políticas, identificar os discursos sobre a gestão democrática nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB.

Em certo sentido, o saber faz parte do jogo de “chave combinada” da oficina foucaultiana. Embora tenha autonomia, a funcionalidade do saber, enquanto ferramenta, torna-se plena quando usada conjuntamente com outra peça, neste caso, outra ferramenta. Deixemos o próprio Foucault (1999, p. 27) nos apresentar: “Temos antes que admitir que o poder produz saber [...] que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder.” Assim, o poder se juntou às demais ferramentas foucaultianas para a análise desta pesquisa.

Antes de falarmos da relação simbiótica existente entre o saber e o poder, explicitaremos um pouco sobre o poder. Não obstante seja conhecida a afirmativa de Foucault, a qual seja que não é o poder o tema geral de suas pesquisas e sim o sujeito, o poder assume o protagonismo nas obras da fase genealógica e se faz presente na arqueologia, ainda que de maneira tímida. Carvalho (2017, p. 61) acrescenta que “[...] assim como na arqueologia, a genealogia do poder baseia-se na análise dos discursos. Todavia, na arqueologia Foucault ainda não tinha observado as implicações e os efeitos que emergiram das relações de poder.”

Foucault procurou estudar o poder não a partir das teorias do Estado, que buscam saber o que legitima o poder ou pensá-lo conforme um modelo institucional, ou seja, a partir do Estado. Ele vai propor outra abordagem de investigação que envolvem relações de poder (FOUCAULT, 1995). Isso significa, para Foucault, que o poder encontra-se disseminado pelo meio social e não concentrado em um lugar específico (GALLO, 2004). Ele próprio disse em certa ocasião que “[...] essa ideia de que existe, em um determinado lugar, o emanando de um determinado ponto, algo que é um poder, me parece baseada em uma análise enganosa e que, em todo caso, não dá conta de um número considerável de fenômenos” (FOUCAULT, 1979, p.141).

Dito de outra maneira, o poder não está concentrado numa pessoa ou representado exclusivamente por uma instituição. Embora sejamos levados a mirar em instituições e órgãos

do Estado como sendo centros do poder, Foucault nos convida a mirar para todos os lados. Ou seja, o poder para Foucault (1979, p. 84), “[...] não está localizado no aparelho do Estado e nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, quotidiano, não forem modificados.”

A intenção de Foucault não é diminuir a importância e a eficácia do poder do Estado, mas de apresentar os meandros em que o poder circula e que, muitas vezes, não passa pelo aparelho do Estado (FOUCAULT, 1979). Para Veiga-Neto (2014, p. 103), “[...] Foucault pulveriza e descentra o poder: não o compreende como algo que emane de um centro – instituições ou Estado –, como algo que se possui e que tenha uma natureza ou substância própria, unitária e localizável.”

Em forma de síntese, chegamos a seguinte reflexão: se o poder não está concentrado, localizado, representado numa pessoa ou instituição e sim espalhado no corpo social; se não existe, de um lado, aqueles que detêm o poder e, do outro, os que não o possuem, só nos revela que os estudos foucaultianos, de forma audaciosa, tomam o poder numa perspectiva totalmente diferente. Foucault percebeu os micropoderes nas relações existentes na sociedade, manifestando para além do aparelho estatal.

Ele afirma que “[...] o poder em suas estratégias, ao mesmo tempo gerais e sutis, em seus mecanismos, nunca foi muito estudado. Um assunto que foi ainda menos estudado é a relação entre o poder e o saber, as incidências de um sobre o outro” (FOUCAULT, 1979, p. 80). Foi justamente isso que ele tentou nos seus trabalhos: fazer aparecer uma perpétua articulação do poder com o saber e do saber com o poder, pois ambos estão imbricados. Foucault vai nos dizer que: “Nenhum saber se forma sem um sistema de comunicação, de registro, de acumulação, de deslocamento, que é em si mesmo uma forma de poder, e que está ligado, em sua existência e em seu funcionamento, às outras formas de poder” (FOUCAULT, 1997, p. 19).

Essa relação vai ser explicitada por Machado (2012, p. 77), ao afirmar que “[...] não há relação de poder sem constituição de um campo de saber e, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder. Todo ponto de exercício do poder é, simultaneamente, um lugar de formação de saber”. Isso só reafirma a mutualidade existente entre saber e poder.

Buscamos evidenciar esta relação na nossa investigação. Percebemos de que modo os saberes sobre a gestão democrática se constituíram e se tornaram presentes nos discursos dos planos educacionais estudados e das leis que implantaram os respectivos planos. Não só isso, como também, de que maneira esses saberes foram sustentados pelas tecnologias de poder utilizadas, sobretudo, pelos governos.

Não que o poder esteja concentrado no governo, algo que destoaria de uma análise foucaultiana, a qual aponta distintos lugares de poder. Destacamos também o sentido foucaultiano do termo governo, que consiste em “conduzir condutas,” mantendo sua noção de governo a mais ampla possível (VEIGA-NETO, 2014; CASTRO, 2009). No entanto, o que se chama de governo, na contemporaneidade, foi um construto resultante das “[...] relações de poder [que] foram progressivamente governamentalizadas, ou seja, elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado (FOUCAULT, 1995, p. 247).

Assim, esse procedimento dará origem ao que o filósofo chamou de governamentalidade, constituindo-se, assim, nossa última ferramenta analítica foucaultiana. Segundo Castro (2009, p. 191), “[...] a análise da governamentalidade abarca, então, em um sentido muito amplo, o exame do que Foucault denomina as artes de governar”. Portanto, para compreendermos as relações contemporâneas que envolvem poder e saber, foi necessário apropriar-nos da governamentalidade.

Para Foucault (1997), a forma de poder, exercida pelos governos no ocidente até o fim do período medieval, caracterizava-se como um poder pastoral, no qual o soberano “apascentava e pastoreava seu rebanho”, sem muitas preocupações territoriais. Ele dispensava cuidado individual aos que necessitassem, sem contudo, perder de vista o coletivo. Esta forma de governo entra em crise entre os séculos XV e XVI por conta das novas maneiras de relações econômicas e sociais e as novas estruturas políticas.

O resultado deste processo, diz Foucault (2006, p. 303), “pelo qual o Estado de Justiça da Idade Média, tornado nos séculos XV e XVI Estado administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, “governamentalizado”. Veiga-Neto (2000) acrescenta que, sobre a arte de governar, houve um deslocamento da ênfase da soberania sobre o território para a ênfase da soberania sobre a população, o que levou ao afastamento dos princípios centrados no governante e se voltou para aqueles centrados no Estado. No entanto, estas passagens não configuraram necessariamente rupturas.

Como governamentalidade é um neologismo criado pelo próprio filósofo em um de seus cursos, sua definição ganha variações, sem contudo modificar a sua essência. Ele também define governamentalidade como “[...] o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população” (FOUCAULT, 2006, p. 303).

Neste sentido, a noção de governamentalidade foucaultiana está relacionada às “táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal etc” (FOUCAULT, 1979, p. 172). É pensar sobre o Estado e as diferentes mentalidades de governo traduzidas por estratégias e ações concretas, materiais e calculáveis para governar de maneira mais econômica e eficaz cada indivíduo e o conjunto da população (FIMYAR, 2009; KLEIN, AZEVEDO, SANTAIANA, 2018).

Partimos justamente dessa noção de governamentalidade para analisar as estratégias e técnicas utilizadas pelos governos (nacional e/ou municipais), que se materializaram nos planos educacionais e de suas referidas leis e que ecoam nos discursos dos enunciadores das secretarias municipais de educação dos municípios estudados.

Apresentamos aqui as teorizações e postulados foucaultianos, que serviram de sustentação para o desenvolvimento deste trabalho. Mostramos também como as ferramentas analíticas foucaultianas se completam, complementam e se suplementam. Em síntese, elas são capazes de emergir discursos sobre a gestão democrática presentes nos PME dos municípios do TISB e, ao mesmo tempo, discutir as relações entre saber e poder que envolvem os discursos oficiais tanto da União como dos governos municipais estudados, associados aos discursos dos sujeitos enunciativos das secretarias municipais de educação do TISB, tendo como pano de fundo a governamentalidade.

## 1.4 LÓCUS DA PESQUISA

### 1.4.1 Caracterização do Território de Identidade Sudoeste Baiano.

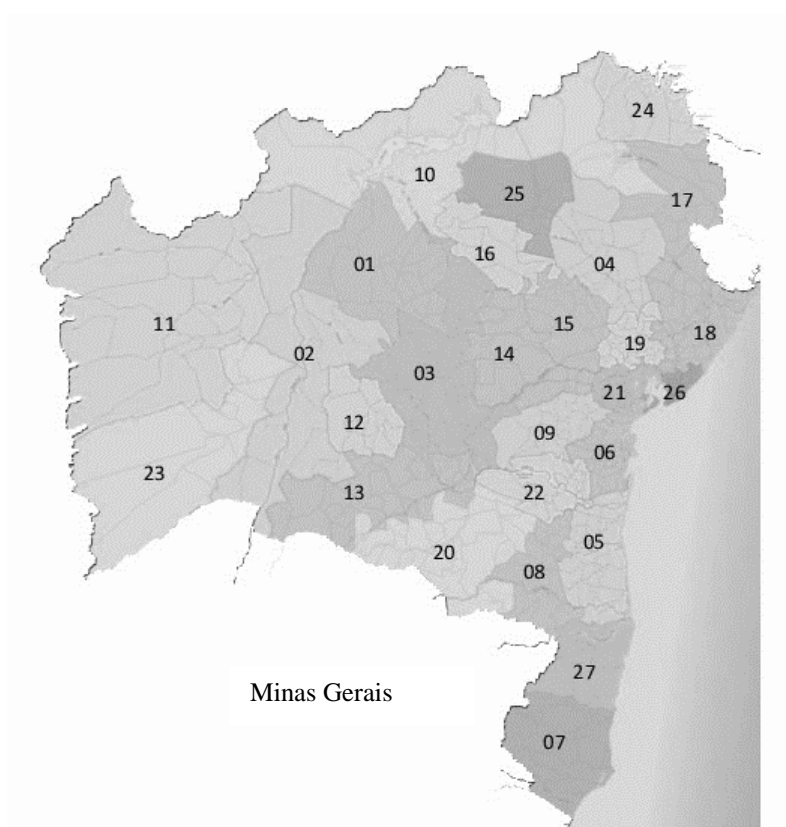
Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dão conta que o estado da Bahia é o 5º maior em extensão territorial e atualmente o 4º em população do país (IBGE, 2020). A Bahia concentra um verdadeiro mosaico social, cultural, econômico e ambiental possuindo inclusive o maior número de biomas do país. A formação histórica de seu povo é rica e variada, fruto da miscigenação dos portugueses com os diversos povos indígenas, juntamente com homens e mulheres advindos do continente africano escravizados e dos imigrantes que aqui chegaram das diversas partes do mundo (Japão, Itália, Alemanha etc).

O processo desigual da ocupação territorial, somado ao histórico de políticas públicas espacialmente discriminatórias e mal sucedidas, resultou na conformação de um estado

caracterizado pelas desigualdades sociais. Vejamos<sup>9</sup> alguns exemplos. O Produto Interno Bruto (PIB) de Salvador, em 2017, equivale à soma do valor gerado pelos 368 municípios baianos (417 ao todo) com os menores PIB do estado. Além disso, a região metropolitana é responsável por 77,79% da arrecadação do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Serviços (ICMS) do estado baiano. Enquanto que outras regiões, com grandes potencialidades, participam de forma quase que insignificante. A exemplo da região do Rio São Francisco que percorre longitudinalmente seus quase mil quilômetros de extensão territorial e só corresponde a 0,13% do ICMS do estado<sup>10</sup>.

**Figura 01 - Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia (2015/2021)**

- 01 – Irecê
- 02 – Velho Chico
- 03 – Chapada Diamantina
- 04 – Sisal
- 05 – Litoral Sul
- 06 – Baixo Sul
- 07 – Extremo Sul
- 08 – Médio Sudoeste da Bahia
- 09 – Vale do Jequiçá
- 10 – Sertão do São Francisco
- 11 – Bacia do Rio Grande
- 12 – Bacia do Paramirim
- 13 – Sertão Produtivo
- 14 – Piemonte do Paraguaçu
- 15 – Bacia do Jacuípe
- 16 – Piemonte da Diamantina
- 17 – Semi-Árido Nordeste II
- 18 – Litoral Norte
- 19 – Portal do Sertão
- 20 – Sudoeste Baiano
- 21 – Recôncavo
- 22 – Médio Rio das Contas
- 23 – Bacia do Rio Corrente
- 24 – Itaparica
- 25 – Piemonte Norte do Itapicuru
- 26 - Região Metropolitana de Salvador
- 27 – Costa do descobrimento



**Fonte:** SEI/BAHIA, 2018.

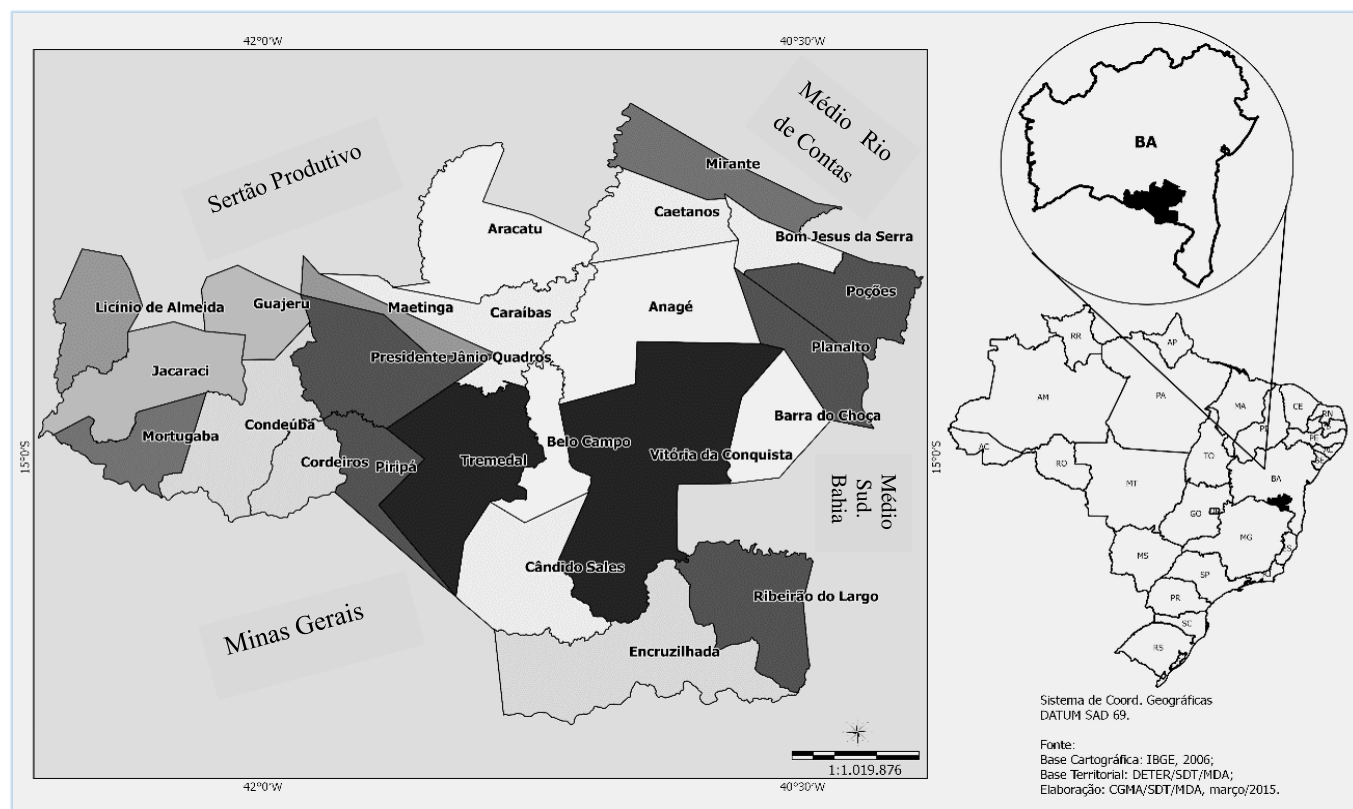
Em face da forte concentração socioeconômica, o governo baiano aderiu ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat, em 2003, dividindo o estado em 5 territórios. Segundo a Secretaria de Planejamento do Estado, o programa objetivava o planejamento e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia. Os territórios deixam de

<sup>9</sup> Ver <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>. Acesso em: 20 set. 2020.

<sup>10</sup> <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>. Acesso em: 20 set. 2020.

ser apenas rurais, ampliando para as dimensões históricas, geográficas, biológicas, culturais, sociais, políticas etc., passando a serem denominados de Territórios de Identidade (TI)<sup>11</sup>. Somente em 2007 que o governo baiano reconhece os territórios que, na época, somavam 26, ao estabelecer recursos no orçamento do governo no Plano Plurianual (PPA) 2008/2011, Mediante Lei 10.705 de 14 de novembro de 2007.

**Figura 02 - Mapa do Território de Identidade Sudoeste Baiano.**



**Fonte:** Brasil<sup>12</sup>. Elaborado pelo autor.

No entanto, a instituição dos TI, como unidades de planejamento das políticas públicas do estado, ocorreu oficialmente em 2010, mediante Decreto nº 12.354/2010. Posteriormente, tal decreto foi convertido em Lei nº 13.214, em 2014, na qual apareciam 27 Territórios ao todo. Junto com a aprovação do Plano Plurianual 2016-2019, ocorreram alguns ajustes, como a mudança do nome do TI Vitória da Conquista para TI Sudoeste Baiano (TISB).

<sup>11</sup> O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – 2015).

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Perfil territorial: Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>.

O TISB, que compreendeu o lócus dessa pesquisa, está localizado no Centro Sul Baiano, com uma área aproximada de 27.275,6 km<sup>2</sup>, estabelecendo seus limites com os TI: Sertão Produtivo, Médio Rio de Contas e Médio Sudoeste da Bahia. Ao sul faz divisa com o estado de Minas Gerais. A região faz parte da área de abrangência do Semiárido, caracterizada por chuvas mal distribuídas durante o ano, geralmente concentradas em curtos períodos de tempo.

Os municípios que compõem o TISB são: Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista, totalizando 24 municípios.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI (2015) existe uma homogeneidade no desempenho dos municípios do TISB em referência ao comportamento econômico e à estrutura social. Há predominância do setor de comércio e serviços e um número reduzido de habitantes. No entanto, o município de Vitória da Conquista destoa dos demais do Território, configurando-se entre os principais municípios do estado, sendo destaque em vários setores como na economia (5º maior PIB do estado), população (2ª maior cidade do interior da Bahia), dentre outros. Paradoxalmente, estão presentes no TISB os municípios com os piores indicadores<sup>13</sup> do estado, como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Performance Econômica (IPE) e no Índice de Performance Social (IPS), configurando um cenário de desigualdade social e econômica no mesmo TISB.

Em 2020, a estimativa da população do TISB foi de 699.272 habitantes, sendo que Vitória da Conquista concentrava 48,78% da população total com 341.128 habitantes. Se excluirmos a sede do município de Vitória da Conquista, a população do território torna-se predominante rural.

**Quadro 01 - População do Território de Identidade do Sudoeste Baiano nos últimos censos e estimativa para 2019 e 2020.**

	2000	2010	Estimativa para 2019	Estimativa para 2020
<b>BAHIA</b>	13.085.769	14.016.906	14.873,064	14.930.634
<b>MUNICÍPIOS</b>				
<b>Anagé</b>	31.060	25.516	22.005	21.607
<b>Aracatu</b>	15.913	13.743	13.135	13.045
<b>Barra do Choça</b>	40.818	34.788	31.603	31.209

<sup>13</sup> SEI. Índice de performance econômico e social dos municípios baianos 2015.

<b>Belo Campo</b>	17.655	16.021	17.211	17.109
<b>Bom Jesus da Serra</b>	10.502	10.113	9.880	9.823
<b>Caetanos</b>	13.076	13.639	14.542	14.608
<b>Cândido Sales</b>	28.516	27.918	25.189	25.053
<b>Caraíbas</b>	17.164	10.222	8.951	8.801
<b>Condeúba</b>	18.047	16.898	17.247	17.178
<b>Cordeiros</b>	8.193	8.168	8.614	8.642
<b>Encruzilhada</b>	32.924	23.766	17.006	16.446
<b>Guajeru</b>	12.836	10.412	6.937	6.646
<b>Jacaraci</b>	13.520	13.651	14.842	14.850
<b>Licínio de Almeida</b>	12.349	12.311	12.388	12.373
<b>Maetinga</b>	13.686	7.038	3.161	2.764
<b>Mirante</b>	12.874	10.507	8.641	8.447
<b>Mortugaba</b>	12.598	12.477	12.042	12.052
<b>Piripá</b>	16.128	12.783	10.707	10.475
<b>Planalto</b>	21.707	24.481	26.265	26.426
<b>Poções</b>	44.213	44.701	46.871	46.879
<b>Presidente Jânio Quadros</b>	17.045	13.652	12.338	12.179
<b>Ribeirão do Largo</b>	15.303	8.602	5.812	5.343
<b>Tremedal</b>	21.200	17.029	16.394	16.189
<b>Vitória da Conquista</b>	262.494	306.866	338.480	341.128
<b>TOTAL</b>	709.821	695.302	700.261	699.272 <sup>14</sup>

Fonte: Dados retirados do IBGE Cidades<sup>15</sup>

Outro dado que podemos observar no Quadro 01 é concernente ao porte dos municípios que compõem o TISB, sendo que, se basearmos nas referências do IBGE notamos que 18 deles são de pequeno porte - 1 (com até 20.000 habitantes), 5 municípios de pequeno porte - 2 (com população 20.001 a 50.000 habitantes) e apenas 1 município de grande porte (com população entre 100.001 e 900.000 habitantes). Assim, o território é composto por municípios como Maetinga com pouco mais de 2.764 habitantes e Vitória da Conquista beirando seus 342.000 habitantes. Ou seja, mais de cento e vinte e duas vezes o tamanho. Isso revela desequilíbrios e heterogeneidades do campo de pesquisa.

<sup>14</sup> Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=4053>  
Acesso em: 27 ago 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2020.



**Quadro 02 – Matrícula<sup>16</sup> da Educação Básica no TISB – 2019<sup>17</sup>.**

MUNICÍPIO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	
Anagé	197	484	1611	1285	731
Aracatu	260	337	901	888	481
Barra do Choça	705	1042	3580	2252	1398
Belo Campo	215	456	1375	1283	675
Bom Jesus da Serra	114	218	883	759	403
Caetanos	57	419	836	871	550
Cândido Sales	343	670	2226	2265	1058
Caraíbas	198	235	788	817	395
Condeúba	296	425	1015	1186	646
Cordeiros	191	153	458	484	319
Encruzilhada	320	460	1937	1386	508
Guajeru	46	149	467	516	203
Jacaraci	267	297	707	760	471
Licínio de Almeida	221	312	801	680	476
Maetinga	131	172	477	470	326
Mirante	80	235	675	574	308
Mortugaba	190	269	798	678	328
Piripá	115	226	719	570	330
Planalto	261	604	2121	1640	703
Poções	346	1373	4246	3171	1954
Presidente Jânio Quadros	194	289	878	727	345
Ribeirão do Largo	184	238	840	776	268
Tremedal	117	365	1216	1041	654
Vitória da Conquista	3283	8566	27934	16623	11732

Fonte: Sinopse estatística da educação de 2019 - Inep.

O Quadro 02 apresenta-nos o número de matrículas da educação básica<sup>18</sup> de 2019 dos municípios pesquisados. O número de matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental corresponde ao porte de cada município que compõe o TISB. Evidenciamos mais uma vez a disparidade entre o município de Vitória da Conquista com os demais. Exemplificando, podemos perceber pelo quadro anterior que a matrícula em creches do município de Guajeru, em 2019, foi de 46 crianças. Esse número corresponde apenas a 1,4% das matrículas do mesmo segmento de Vitória da Conquista, que obteve, no referido ano, 3283 matriculados.

<sup>16</sup> Estão incluídas as matrículas regulares das redes municipais e estadual tanto da administração pública e privada, bem como as matrículas da Educação Especial. São consideradas também as matrículas do Magistério do Ensino Médio.

<sup>17</sup> Cabe aqui um registro. Por conta da pandemia causada pelo Covid-19, o ano letivo de 2020 está ameaçado de não ocorrer. Até o presente momento (setembro de 2020), o governo do estado não autorizou o retorno das aulas presenciais das redes pública (municipais e estadual) e privada.

<sup>18</sup> De acordo com a LDB em vigor, a organização do sistema educacional brasileiro é expresso na seguinte forma: aos municípios cabe a função principal de oferecer vagas em creches, pré-escolas e no ensino fundamental. Os estados são os responsáveis pelo Ensino Médio, mas devem compartilhar com os municípios o Ensino Fundamental. Já a União, cabe organizar o sistema como um todo e regular o ensino superior (BRASIL, 1996).

**Quadro 03 – Média do IDEB 2019 do TISB.**

	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	5º ano	9º ano	3ª série
<b>Brasil</b>	5,9	4,9	4,2
<b>Bahia</b>	5,3	4,1	3,2
<b>TISB</b>	5,3	4,0	3,7

Fonte: Inep, 2020. Produzido pelo pesquisador.

A fim de situar o desempenho da educação dos municípios do TISB, em comparação ao estado e ao país, apresentamos no Quadro 03 o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Não desejamos qualificar a educação através do indicador. A intenção visa simplesmente apresentar um quadro comparativo.

No 5º ano do Ensino Fundamental, a média geral (5,3) dos referidos municípios acompanhou a da Bahia. Já para o 9º ano da modalidade citada, os municípios estiveram abaixo da média do estado, com nota 4,0. Quanto ao Ensino Médio, o desempenho do TISB esteve acima da média da Bahia e um pouco abaixo da média nacional que é de 4,2.

Concluimos esta seção reafirmando que a delimitação do campo de pesquisa deu-se pela importância do TISB no cenário estadual. Território contendo homogeneidade no desempenho dos seus municípios em referência ao comportamento econômico e à estrutura social, com exceção do município de Vitória da Conquista que, de uma maneira geral, apresenta números que destoam dos demais municípios.

## 1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Buscamos neste tópico, apresentar a operacionalidade que fizeram emergir os discursos sobre gestão democrática nos planos municipais do TISB. Após a aprovação do projeto de pesquisa pelo Conselho de Ética (Apêndice C), organizamos este trabalho da seguinte forma: constituição do *corpus* de análise, levantamento do referencial teórico, análise documental, aplicação de questionário virtual e análise dos dados. As análises foram operacionalizadas com as teorizações e os seguintes postulados foucaultianos: *discurso, saber, poder e governamentalidade*.

Ressalvamos que o percurso metodológico desenvolvido neste trabalho foi marcado por limitações das mais diversas ordens: geográfica (ampla dimensão territorial e pela grande quantidade de municípios do TISB); sanitária, decorrente da pandemia<sup>19</sup> (distanciamento

<sup>19</sup> No final do ano de 2019, o mundo tomou conhecimento do aparecimento de um novo coronavírus, a partir do comunicado feito pelas autoridades chinesas à Organização Mundial da Saúde (OMS), que imediatamente

social, barreiras sanitárias nas vias que dão acesso aos municípios, estabelecimentos públicos fechados etc). O curto espaço de tempo, dada as circunstâncias para tal desafio, também foi um limitador.

A princípio, nosso objeto de pesquisa foi investigar a produção dos discursos sobre a gestão democrática presentes nos PME do TISB. Ou seja, em quais condições estes discursos foram produzidos. Todavia, no decorrer da investigação, por conta das limitações acima apresentadas, tal objetivo tornou-se inviável. À medida que a pesquisa avançava, nos delimitamos em fazer um estudo exploratório dos discursos sobre a gestão democrática dos PME do TISB, o que se mostrou possível.

Dada as dificuldades já mencionadas, utilizamos da pesquisa exploratória para sustentar este trabalho. Para Gil (2008, p. 27), “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.”

Segundo Oliveira, Ponte e Barbosa (2006), as pesquisas exploratórias são extremamente flexíveis, de modo que quaisquer aspectos relativos ao fato estudado têm importância. Embora flexíveis, as pesquisas exploratórias não eximem “[...] de revisão da literatura, de entrevistas, do emprego de questionários etc., tudo dentro de um esquema elaborado com a severidade característica de um trabalho científico” (TRIVIÑOS, 1987, p. 109).

### 1.5.1 *Corpus* de Análise

O *corpus* de análise se constituiu de documentos oficiais (leis, planos educacionais, decretos, portarias e normas); das enunciações dos respondentes dos questionários enviados para as secretarias de educação dos municípios que compõem o *lócus* da pesquisa; de livros, artigos científicos, dissertações e teses que tratam sobre gestão democrática nos planos educacionais.

Mediante a definição do *corpus* de análise, definimos os seguintes recortes temáticos:

- Discursos sobre gestão democrática nos planos educacionais
- Influências no processo de elaboração da meta que trata sobre a gestão democrática nos planos educacionais

Os referidos recortes serviram “[...] como elementos centrais das discussões deste trabalho, uma vez que conduzem a investigação, integram a pesquisa e se articulam com os objetivos propostos e com as proposições de cada um dos capítulos apresentados” (VIANA, 2015, p. 34), possibilitando, ao trabalho científico, clareza e rigor.

### **1.5.2 Levantamento do Referencial Teórico**

O referencial teórico constituiu-se da seleção das leituras de obras foucaultianas, de seus intérpretes e interlocutores. Somam-se também materiais que tratam da política educacional brasileira, em especial dos planos educacionais e especificamente daqueles que remetem à Meta nº19 do PNE (2014-2024), cujo tema é a gestão democrática da educação pública. Como subsídio, fizemos um mapeamento da produção científica brasileira sobre “gestão democrática nos planos educacionais”, identificando artigos publicados em periódicos, dissertações e teses defendidas no Brasil, no período compreendido entre 2014, ano de vigência do PNE, a 2018, já que iniciamos esta pesquisa no início de 2019. Assim, o resultado do mapeamento serviu na composição do aporte teórico desta pesquisa.

Buscamos os trabalhos acadêmicos localizados nos catálogos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como também da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), artigos publicados pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

A metodologia utilizada para o referido levantamento de cunho bibliográfico, caracterizou-se como “estado da arte”, tendo como finalidade levantar dados sobre o conhecimento produzido a respeito de um determinado assunto, por meio do mapeamento sobre o que outros pesquisadores já disseram.

Segundo Vosgerau e Romanowski (2014, p. 170), o estado da arte é extremamente importante “por permitir estabelecer relações com produções anteriores, identificando temáticas recorrentes, apontando novas perspectivas, consolidando uma área de conhecimento”.

Os dados foram submetidos a análise qualitativa e os resultados gravitaram em torno da gestão democrática presentes na Meta nº19 dos planos educacionais pesquisados. Com os descritores “gestão democrática” e “Plano Nacional de Educação”, chegamos a 274 resultados, sendo que apenas 15 se aproximaram da temática dessa pesquisa.

**Tabela 01 - Publicações selecionadas do estado da arte sobre a gestão democrática nos planos educacionais.**

Item	Obra	Ano	Associação/ Instituição	Tipo de Trabalho
01	A Gestão Democrática nos Processos de Construção e Aprovação do PNE (2014-2024): Os Debates e Embates no Estado e na Sociedade Civil.	2017	BDTD	Dissertação
02	Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública	2015	Capes /BDTD	Tese
03	Orientação Política do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a gestão da educação	2015	Capes /BDTD	Dissertação
04	A Gestão Democrática nos Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro.	2018	Anpae	Artigo
05	O Novo Plano Nacional de Educação e a Meta nº 19: o caso do modelo de gestão escolar do ginásio pernambucano.	2015	Anpae	Artigo
06	O Processo de Escolha dos Diretores Escolares Rumo ao Alcance da Meta 19 do Plano Nacional de Educação	2018	Anpae	Artigo
07	Plano Municipal de Educação de Mesquita (RJ) e os Sentidos de Gestão Democrática.	2018	Anpae	Artigo
08	Planos Municipais de Educação: impasses na gestão democrática da educação básica.	2018	Anpae	Artigo
09	A Eleição Direta como Etapa Única de Provimento ao Cargo de Diretor Escolar: dos ideais da redemocratização do Brasil às ideias proclamadas no Plano Nacional de Educação 2011-2020.	2013	Anped	Artigo
10	Planos Estaduais de Educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação	2017	Anped	Artigo
11	A Gestão Democrática nos Planos Municipais de educação no Rio Grande do Sul: evidências, interpretações e Contradições.	2017	Capes	Dissertação
12	A Gestão Democrática na Legislação Brasileira: análise de algumas contradições no Plano Nacional de Educação.	2017	Anpae	Artigo
13	“Mérito, Desempenho” e “Participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação.	2018	Capes	Tese
14	Gestão Democrática na Construção da Meta 19 do Plano Nacional de Educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa.	2018	Capes	Dissertação
15	Gestão Democrática e Região dos Lagos (RJ): dois planos municipais de educação.	2018	Capes	Dissertação

**FONTE:** Elaborada pelo autor a partir das publicações nos ambientes virtuais supracitados.

Das produções, 60% tiveram como foco as concepções de gestão democrática, 27% sobre o provimento do cargo de diretor escolar e 13% outros enfoques, como a orientação política e formulação dos planos educacionais relacionados à temática. O estudo aponta que cerca de 34% dos trabalhos chegaram à conclusão de que a concepção de gestão democrática, presente nos planos educacionais, correspondem ao modelo gerencial.

Isso se evidenciou, sobretudo, pelos critérios estabelecidos na meta 19 do PNE que fala sobre o processo de escolha do diretor escolar. Questiona-se quem viria primeiro: a meritocracia ou a consulta à comunidade? Autores como Sartori e Barão (2017); Silva (2015); Lima (2017); Fernandes (2018); Lauer (2017); Silveira (2018) e Scalabrin (2018) vão advogar que o fato dos critérios técnicos antecederem à consulta pública da comunidade só evidencia a influência da lógica do mercado na educação pública.

Houve uma predominância do materialismo histórico-dialético como referencial teórico e metodológico nestes trabalhos acadêmicos. Salientamos a inexistência de produções sobre a temática que utilizassem das teorizações e postulados foucaultianos, que balizou o nosso trabalho. Ao trazer os resultados do mapeamento, tivemos o intuito situar o leitor acerca do que já foi desenvolvido no campo acadêmico sobre a temática.

### 1.5.3 Análise Documental

Quanto à análise documental, seguimos na esteira de Cellad (2010, p. 299), que enaltece a importância do exame do contexto social, “[...] no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado”. Desta forma, tornou-se imprescindível conhecer a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a elaboração de um documento determinado (CELLARD, 2010). Neste sentido, tomamos o PNE (2014-2014), Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, seguidos pelos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB, juntamente com suas respectivas leis que os implantaram, como mostra o quadro abaixo.

**Quadro 04 - Planos Municipais de Educação do TISB.**

Nº.	Município	Número da lei do PME e data de aprovação
01	Anagé	Plano Municipal de Educação, Lei nº 376 de 22 de junho de 2015
02	Aracatu	Plano Municipal de Educação, Lei nº 516 de 18 de junho de 2015
03	Barra do Choça	Plano Municipal de Educação, Lei nº 295, de 22 de julho de 2015
04	Belo Campo	Plano Municipal de Educação, Lei nº 05/201520 de 22 de junho de 2015
05	Bom Jesus da Serra	Plano Municipal de Educação, Lei nº 177, de 07 de julho de 2015
06	Caetanos	Plano Municipal de Educação, Lei nº 172/2015, de 22 de junho de 2015
07	Cândido Sales	Plano Municipal de Educação, Lei nº 225, de 22 de junho de 2015
08	Carafbas	Plano Municipal de Educação, Lei nº 031, de 05 de outubro de 2015
09	Condeúba	Plano Municipal de Educação, Lei nº 909, de 08 de setembro de 2015
10	Cordeiros	Plano Municipal de Educação, Lei nº 628, de 13 de abril de 2015
11	Encruzilhada	Plano Municipal de Educação, Lei nº 1.030, de 15 de junho de 2015
12	Guajeru	Plano Municipal de Educação, Lei nº 40/2015 de 16 de junho 2015
13	Jacaraci	Plano Municipal de Educação, Lei nº 158, de 05 de outubro de 2015
14	Licínio de Almeida	Plano Municipal de Educação, Lei nº 05, de 17 de julho de 2015
15	Maetinga	Plano Municipal de Educação, Lei nº 118, de 05 de maio de 2014
16	Mirante	Plano Municipal de Educação, Lei nº 262, de 22 de junho de 2015
17	Mortugaba	Plano Municipal de Educação, Lei nº 116, de 22 de junho de 2015
18	Piripá	Plano Municipal de Educação, Lei nº 162, de 30 de dez/2014
19	Planalto	Plano Municipal de Educação, Lei nº 393, de 29 de setembro de 2015
20	Poções	Plano Municipal de Educação, Lei nº 1.139, de 17 de dez/2015
21	Presidente Jânio Quadros	Plano Municipal de Educação, Lei nº 221, de 22 de junho de 2015
22	Ribeirão do Largo	Plano Municipal de Educação, Lei nº 268, de 12 de junho de 2015
23	Tremedal	Plano Municipal de Educação, Lei nº 07, de 30 de dezembro de 2015
24	Vitória da Conquista	Plano Municipal de Educação, Lei nº 2.042, de 26 de junho de 2015

**Fonte:** Diários Oficiais dos municípios e site PNE em movimento. Quadro produzido pelo pesquisador.

Além dos documentos citados, a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº. 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996 também serviram para a análise.

#### 1.5.4 Questionário

Os documentos descritos anteriormente possibilitaram uma articulação com as teorizações pretendidas neste trabalho. No entanto, percebemos a necessidade de conhecer a gestão democrática nos planos educacionais do TISB sob o olhar dos profissionais de educação dos municípios estudados.

Acontece que, considerando a vasta dimensão territorial do lócus da pesquisa e da quantidade de municípios que o compõem; pela ausência de financiamento para a execução da pesquisa; e pela crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, a maneira viável para a obtenção de dados específicos que encontramos foi da utilização de um questionário virtual.

Considerando na atualidade, do aumento exponencial dos dispositivos virtuais<sup>20</sup> e do crescente acesso à internet, o questionário virtual mostrou-se bastante eficiente, possuindo muitas vantagens quando comparado ao questionário convencional (com utilização de papel). Elencamos algumas delas: acessibilidade aos meios eletrônicos; por não ensejar custos financeiros; exigir menor habilidade para aplicação; fácil envio; pode ser aplicado simultaneamente a um grande número de pessoas. Além disso, o questionário virtual permanece na rede, acessível em diferentes plataformas e pelo tempo necessário (OLIVEIRA; PENTEADO, 2016).

O questionário (Apêndice B) foi organizado em 12 questões abertas e elaborado na plataforma virtual do *Google Forms*, uma ferramenta que permite a criação personalizada com opções de respostas em diversos formatos. Encaminhamos, via e-mail, o link do questionário, juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para os secretários municipais de educação dos municípios pesquisados. O Termo de Autorização foi assinado pelo coordenador<sup>21</sup> do Fórum de Dirigentes Municipais do TISB (Educasudoeste).

Alguns dos referidos municípios não possuem um sítio eletrônico e, por consequência, as secretarias municipais de educação também não. Assim, buscamos contato com tais

---

<sup>20</sup> Pesquisas apontam que, no Brasil, há 424 milhões de dispositivos digitais em uso. A estimativa é que exista dois aparelhos (smartphone) per capita no país.

Ver <https://easp.fgv.br/producao-intelectual/pesquisa-anual-uso-ti>. Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>21</sup> Norislei Nascimento, secretário municipal de Cordeiros, é o atual coordenador do Educasudoeste.

secretarias, por meio telefônico. Todavia, o resultado foi limitado<sup>22</sup> por este canal. O instrumento que se mostrou eficiente para a obtenção de informações para a pesquisa foi o aplicativo *WhatsApp*. Tal aplicativo possibilitou o envio do link do questionário virtual para praticamente todos os secretários municipais de educação do TI pesquisado no período de setembro a novembro de 2020.

Ao final, devido a agilidade dos meios digitais, sobretudo do acesso aos respectivos secretários através do *WhatsApp*, conseguimos a devolução de todos os questionários virtuais respondidos, totalizando 24 questionários. A taxa de 100% da devolutiva dos questionários respondidos, com o contato somente virtual, representou a excelente capacidade e eficácia dos meios digitais utilizados.

Ressalvamos que, a opção pela pesquisa exploratória permitiu que enviássemos apenas um questionário por município. Embora a amostragem por município tenha sido pequena, tomamos os cuidados que se espera de uma pesquisa científica, analisando o conjunto dos dados produzidos pelas respondentes dos questionários cruzando-os com as enunciações de outros instrumentos como os planos educacionais.

### 1.5.5 Sujeitos da pesquisa

Na obra do filósofo Foucault *Arqueologia do Saber*, a noção do sujeito distancia-se da ideia de fundação ou origem individualizante. O sujeito aparece como um ser social, como efeito de uma constituição de diferentes discursos, espaços e posições sociais, inserido na trama histórica (FISCHER, 2001).

Na perspectiva foucaultiana, compreender o lugar de fala do sujeito e a posição em que ele ocupa é de extrema importância na análise que se pretende realizar na qual o sujeito está imerso. Foucault (2008a, p. 58) ressalta que “[...] as posições do sujeito se definem igualmente pela situação que lhe é possível ocupar em relação aos diversos domínios ou grupos de objetos, [...] é preciso somar as posições que o sujeito ocupa na rede de informações”.

A princípio, definimos como sujeitos da pesquisa os dirigentes municipais de educação dos municípios pesquisados. O questionário, inclusive, foi endereçado para cada um dos 24 dirigentes. Acontece que, por alegação de demanda de trabalho<sup>23</sup>, muitos deles não

---

<sup>22</sup> Por conta da crise sanitária causada pela Covid-19, o atendimento ao público ficou restrito, até por meio telefônico.

<sup>23</sup> Os dirigentes municipais de educação alegaram que neste período (setembro a novembro de 2020) estavam envolvidos não só na elaboração da base curricular dos seus respectivos municípios, como também nas eleições municipais.



responderam ao questionário e delegaram às pessoas ligadas à secretaria municipal de educação a tarefa do preenchimento do mesmo. Ao final, estabelecemos como sujeitos da pesquisa, dirigentes municipais de educação e profissionais ligados à educação dos municípios estudados como coordenadores (as) e técnicos (as) da secretaria de educação.

Considerando o lugar de fala, os respondentes foram caracterizados com uma letra, que representa a função, seguida de um número, cujo valor corresponde ao total de respondentes para aquela função. A tabela a seguir nos permite uma melhor visualização dos referidos sujeitos, da função exercida por eles e a nomenclatura utilizada para referenciar os mesmos no processo de análise.

**Tabela 02 – Sujeitos da pesquisa**

<b>RESPONDENTES</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>Nº</b>
<b>C9</b>	Coordenador (a) de Educação	09
<b>D8</b>	Dirigente Municipal de Educação	08
<b>T7</b>	Técnico (a) da secretaria de educação	07
<b>Total Geral dos sujeitos pesquisados</b>		24

**Fonte:** Questionários. Tabela produzida pelo pesquisador.

De acordo com os questionários, as funções ocupadas pelos sujeitos da pesquisa na época da elaboração dos planos municipais foram as seguintes: 03 eram dirigentes municipais de educação, 08 coordenadores (as) de educação, 08 professores (as), 03 técnicos (as) da secretaria municipal de educação, 01 atuava no sindicato do magistério público municipal e apenas 01 não atuava no município no período da construção do plano, perfazendo 24 sujeitos. Nenhum deles ocupava, na época, o cargo de diretor escolar.

Ao apresentar os aspectos teórico-metodológicos, bem como os procedimentos metodológicos que sustentam esta pesquisa, acreditamos que o leitor vai perceber a trajetória que tomamos para o desenvolvimento da mesma. No próximo capítulo, iniciamos as discussões sobre a gestão democrática no contexto educacional do país.

## **2. GESTÃO DEMOCRÁTICA: PROCESSOS HISTÓRICOS, PRINCÍPIOS E DISPOSITIVOS LEGAIS**

Considerando que a gestão democrática ocupa lugar de destaque nesta pesquisa, buscamos apresentar de que modo esta temática foi concebida no contexto educacional brasileiro, especialmente da década de 1980 até o surgimento do atual Plano Nacional de Educação, em 2014, tendo desdobramentos nos planos educacionais dos estados e municípios do país.

No entanto, devido à nossa formação em História, buscamos com as lentes foucaultianas evidenciar a partir dos anos 1920 pontos de emergência de discursos sobre a administração da educação, bem como sentidos para a democracia ao longo da história da educação brasileira, revelando os efeitos de poder em tais saberes ao longo do tempo. Como emergiram? Quem eram os enunciadores de tais discursos? Quais relações de poder estavam em jogo?

Nesta perspectiva, apontamos algumas das principais discussões e implicações dos processos de democratização da educação brasileira, mais especificamente sobre a administração da educação. Caracterizamos no primeiro momento os discursos produzidos em torno da oferta do ensino público, gratuito e laico, sendo acompanhado pela universalização da educação básica e da democratização de sua gestão.

Destacamos a organização dos profissionais da educação, representados pelas entidades educacionais que lutaram pela democratização da educação, sobretudo no período que antecedeu a elaboração da atual Constituição Federal, entendendo que a história da gestão da educação se insere nessa efervescência política.

Fez parte ainda deste capítulo a contextualização da emergência de discursos sobre gestão democrática no contexto das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público. Salientamos que o emprego do termo discurso neste trabalho tem como foco seu caráter estratégico, indo além das regras linguísticas de sua enunciação (FOUCAULT, 2008a).

## 2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA<sup>24</sup> E SEUS SENTIDOS

Numa pesquisa de perspectiva foucaultiana, não devemos partir de conceitos e nem muito menos nos preocupar em chegar a definições estáveis e seguras (VEIGA-NETO 2014), até porque uma verdade instituída é um ato essencialmente político, relacionado ao exercício de um poder (GALLO, 2004). No entanto, seguimos os passos de Viana (2015, p.39), ao afirmar que não devemos ignorar “[...] definições ou concepções que cientificamente foram construídas. Elas não são nosso ponto de partida, mas aparecem no texto e nos servem de parâmetros para nossas análises.”

Feita esta ponderação, julgamos importante fazer algumas considerações sobre os sentidos de democracia e de gestão democrática adotados neste trabalho. Não fomos mergulhar na filosofia ateniense, como também não manuseamos as obras dos filósofos da modernidade, tampouco consultamos os manuais das ciências políticas. Ressalta-se que a complexidade que envolve os referidos termos não pode ser suficientemente definida apenas pelas formulações limitadas deste trabalho.

Para o pensamento foucaultiano, a democracia “[...] não é nada mais do que a tática adotada para resolver conflitos, garantir transições mais ou menos pacíficas de poder e permitir a cada indivíduo sua arena ou espaço legítimo, pelo qual os direitos [...] podem ser exercitados e mantidos (DOHERTY, 2008, p.223). Em outras palavras, a democracia é vista como “[...] o exercício efetivo do poder” (FOUCAULT, 2006), o qual produz efeitos envolvendo sociedades, instituições e governos.

Como sistema político contemporâneo da maioria dos países ocidentais, a democracia está relacionada aos regimes surgidos após as revoluções americana e francesa há pouco mais de duzentos anos. Neste sentido, a democracia constituiu-se, a partir do século XVIII, como um modelo alternativo contra as monarquias administrativas, autoritárias ou absolutas (FOUCAULT, 1979).

Para Bobbio (2000, p. 12), a democracia é entendida como “[...] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.” No contexto político brasileiro, as decisões são tomadas por representantes eleitos pela sociedade nas esferas do executivo e legislativo dos entes federados (União, estados e municípios). Embora não eleitos, os agentes públicos ligados

---

<sup>24</sup> Ao longo do trabalho utilizamos a expressão gestão democrática no sentido mais amplo e não gestão educacional para tornar explícito tal sentido, dando visibilidade ao princípio democrático.

ao judiciário também têm poder decisório nas questões que envolvem a sociedade, desde que respaldados por lei.

Buscamos ainda caracterizar a democracia, utilizando-se da expressão elaborada por Bobbio (2000): “*governo do poder público em público*”. A palavra público no primeiro momento denota coletividade, distanciando-se da autocracia. Já a segunda, a ideia é a de ser comum a todos, do conhecimento de todos, que se manifesta publicamente, ou seja, de um poder visível.

Esta acepção dada à democracia enquanto regime político se justifica por ser esta a forma de governo do Brasil, estando sacramentada na Carta Magna em vigor, caracterizando a nação brasileira como Estado Democrático de Direito<sup>25</sup>. Em virtude do nosso objeto ser “discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB”, este entendimento sobre tal termo torna-se imprescindível, sobretudo neste capítulo, o qual abordamos aspectos políticos no intuito de contextualizar a emergência de discursos em torno da administração da educação ao longo da história brasileira.

No sentido mais estrito, a democracia é compreendida nesta pesquisa como um princípio a ser seguido no âmbito educacional, caracterizada pelo acesso de todos ao ensino público e, principalmente, pela forma de gestão. Dito de outra maneira, em termos educacionais, a democracia significa, no primeiro momento, a garantia de acesso à escola pública, gratuita, laica e de qualidade. No segundo momento, ao aspecto administrativo, caracterizada como gestão democrática, a qual demos maior visibilidade.

Assim, a gestão democrática pode ser aplicada no sentido *lato*, envolvendo as estruturas organizacionais dos sistemas de ensino em geral, como também podendo ser utilizada no sentido *stricto*, relacionada ao estabelecimento de ensino. No primeiro significado, a gestão democrática é compreendida

[...] como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos (MENDONÇA, 2000, p. 69).

No sentido *stricto*, ao relacioná-la ao contexto escolar, a gestão democrática ganha atribuições que perpassam pelo administrativo e organizacional, tomando dimensões políticas

---

<sup>25</sup> Um Estado Democrático de Direito pressupõe a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo fundamentado no voto popular e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário (CURY, 2002).

e socioculturais. Se assim não fora, a gestão estaria fadada aos aspectos tecnicistas e funcionais existentes num sistema fabril, deixando de lado a configuração social.

Noções político-sociais são inevitáveis na gestão democrática escolar, pela existência de mecanismos de representação dos diversos segmentos da comunidade escolar (conselho escolar, conselho de classe, grêmio estudantil, associação de pais e mestres etc.), que a equipe gestora precisa envolver em todo processo da ação educativa.

Ressalvamos ainda que definições são provisórias, já que os estudos foucaultianos se distanciam de conceitos fixos. No entanto, o nosso intuito foi explicitar a nossa compreensão sobre a gestão democrática utilizada neste trabalho, haja vista da existência de inúmeros sentidos e usos históricos atribuídos à temática.

## 2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A gestão é um importante instrumento para determinar os fins e objetivos que se pretenda numa determinada ação. Por ser um termo polissêmico, encontramos diversos significados, tanto de teor tecnicista, hierárquico e centralizador: planejar, organizar, dirigir e controlar; como inclinado a uma prática social e política, abordando uma dinâmica, que envolve a dialeticidade e a dialogicidade (PAULA, 2016).

No campo da educação, o papel da gestão é fundamental para a efetivação de uma política educacional, bem como no desempenho de um sistema de ensino e, sobretudo, na operacionalidade de um estabelecimento de ensino. A gestão da educação é estratégica, pois não se limita aos aspectos meramente tecnicistas e funcionais, mas adentra ao campo político, social e cultural e, por assim dizer, tem uma intencionalidade. Sander (2007, p.14) afirma que “[...] a gestão da educação, longe de ser um instrumento ideologicamente neutro, desempenha um papel político e cultural específico, situado no tempo e no espaço”. Até porque, não há um saber neutro. Todo saber é político e tem sua gênese nas relações de poder (MACHADO, 1979).

Com vistas a ampliar o entendimento e ao mesmo tempo evitar ambiguidades, utilizamos nesta seção o termo administração como sinônimo de gestão. No entanto, é crescente no campo educacional a corrente de pensamento que diferencie gestão de administração, como tendo significados distintos. Para estes, o termo administração está relacionado tão somente à

forma tecnicista e organizacional. Já a expressão gestão, além de exercer as funções mencionadas, contempla também os aspectos político-sociais (LÜCK, 2006<sup>26</sup>).

Nesta perspectiva, o sentido que damos à administração relacionada à educação se aproxima com a de Paro (2017, p. 10) que, ao aplicá-la no âmbito escolar, vai nos dizer que “se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los”. Essa compreensão se estende também para outros aspectos da administração escolar (financeiro, interpessoal, fiscal etc.). Numa definição mais ampla, a administração educacional e suas várias formas (a gestão do pessoal e a administração, a organização e o controle do ensino, as relações internas e externas), envolvem as estruturas organizacionais dos sistemas de ensino em geral (VAN ZANTEN, 2011).

Sem pretensões de apresentar as teorias da administração e muito menos de querer traçar uma linearidade histórica sobre a administração<sup>27</sup> da educação brasileira, buscamos situar os acontecimentos, que, de certa forma, envolveram a temática ao longo do tempo. O nosso entendimento é que, pela contextualização dos acontecimentos, podemos perceber como os discursos sobre algo emergem e são produzidos.

Nosso ponto de partida foi a passagem dos anos 1920 a 1930. A infraestrutura organizacional e administrativa na área do ensino por parte do Estado anterior a este período é precária, motivo inclusive de pouca produção científica (SANDER, 2007). Além do mais, esta passagem representou mudanças na sociedade brasileira, sobretudo no aspecto político. Essa época é conhecida pela história como o fim da “República Velha” e, especificamente, o ano de 1930 como “Revolução de Trinta”. Nota-se uma efervescência política, intelectual e cultural nos anos 1920,<sup>28</sup> tendo desdobramentos na década seguinte.

Especificamente no campo educacional, o movimento da Escola Nova desempenhou um papel determinante nas discussões sobre a educação brasileira. Intelectuais como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira estavam entre os seus expoentes, que, em 1932, apresentaram um plano de reconstrução educacional do Brasil por meio do documento denominado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”.

---

<sup>26</sup> A obra “Gestão Educacional: uma questão paradigmática” de Heloisa Lück é um exemplo deste entendimento.

<sup>27</sup> Por uma questão de semântica, utilizamos nesta seção o termo administração, ao invés de gestão apenas para retratar uma abordagem histórica, considerando-o mais adequado e evitando com isso o anacronismo.

<sup>28</sup> Exemplificando, em 1920, pelo Decreto nº 14.343, foi criada a primeira universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro; aconteceu em São Paulo a Semana de Arte Moderna de 1922; a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, no Rio de Janeiro. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública. Foi nesse período que o movimento Escolanovismo ganhou notoriedade.

Nas primeiras palavras do manifesto, Fernando de Azevedo (1894-1974), seguido pelos signatários, apresenta o seguinte enunciado: “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade a da educação” (AZEVEDO, 2006, p. 188). Logo, o documento mostra o lugar da educação para a nação, enquanto prioridade.

Consta ainda no subtópico do documento intitulado “*A democracia - um programa de longos deveres*”, que a democracia “revelou-se como um caminho a seguir e como um programa de longos deveres”(AZEVEDO, 2006, p. 203). O autor e os subscritores apontam para a democracia como um caminho a ser seguido. O que eles sugerem ao dizer que a democracia era um programa de longos deveres?

Os enunciados acima sobre a democracia aliada à educação explicitam a emergência de discursos sobre a temática. Discursos não emergem ao acaso, assim como, na pretensão de enunciar o caminho que deva seguir, não se pode dizer o que se quer, a qualquer momento e em qualquer lugar (ESQUINSANI; DAMETTO, 2014). Desta forma, a conjuntura político-social, econômica e cultural do final dos anos 1920 e início dos anos 1930 no Brasil revela, não só como foram produzidos os discursos, mas também os sujeitos e os instrumentos que, neste caso, consubstanciaram-se no Manifesto dos Pioneiros.

Dada as circunstâncias, o Manifesto dos Pioneiros de 1932 aglutinou saberes que foram produzidos na conjuntura dos anos 1930. Em certo sentido, os estudos científicos sobre os diversos temas ligados à educação, inclusive da sua administração, referenciam o documento citado como ponto de partida. Planejamento, organização, currículo são alguns dos temas que emergem daí.

Além do mais, muitas bandeiras em favor da democratização da educação foram levantadas neste período, entre elas, estavam a laicidade do ensino e obrigatoriedade do Estado em assumir a oferta universal e gratuita de ensino no país. Este momento tornou-se o prenúncio da campanha pela concretização do direito de todos à educação pública e gratuita (MENDONÇA, 2000). Cabe salientar que, ao mencionarmos a educação no sentido abrangente, buscamos na verdade evidenciar a sua administração, tanto na esfera dos sistemas ou dos estabelecimentos de ensino.

Embora o Manifesto não trate especificamente sobre a administração da educação e não faça alusão à forma democrática da administração, serviu de parâmetro para compreender as futuras discussões sobre a temática abordada neste trabalho. Até porque, o sentido de democracia pleiteado no âmbito da educação no final dos anos 1920 até o final dos anos 1970, referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública, não entrando na pauta o aspecto administrativo da educação (MARQUES, 2006).

Tivemos sim, nos anos 1960, acontecimentos que repercutiram na administração da educação. Na década de 1960, o cenário político brasileiro estava em plena turbulência, tendo em vista a renúncia do então presidente Jânio Quadros em 1961 e, posteriormente, o golpe de Estado impetrado pelos militares em abril de 1964. Quanto aos acontecimentos, tivemos, em 1961, a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (Anpae)<sup>29</sup>, a qual reuniu muitos intelectuais, objetivando pesquisar, ampliar e promover debates sobre a administração escolar e apontar caminhos.

Outro acontecimento que ocorreu também em 1961 foi de natureza legislativa: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/1961. Dentre outras coisas, foi incorporada nesta Lei a garantia do direito a toda população<sup>30</sup> brasileira ao acesso à educação gratuita e de qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Consta ainda a criação e/ou regulamentação de Conselhos Estaduais de Educação e do Conselho Federal de Educação, como também uma maior autonomia dos órgãos estaduais, diminuindo a centralização de Brasília.

Desta forma, a fundação da Anpae e a promulgação da LDB nº 4.024/1961 foram acontecimentos relevantes para a democratização da educação que estava (e continua) em curso. A referida entidade se constituiu num espaço acadêmico de produção de discursos ligados especificamente à administração da educação. A referida LDB, por sua vez, “[...] representava um avanço sobre a legislação anterior na tentativa de estruturar um sistema de educação” (MENDES, 2000, p. 34).

Se estes acontecimentos foram promissores para o processo de democratização da educação, houve um movimento em sentido contrário. Seguindo os trilhos do nacional-desenvolvimentismo<sup>31</sup>, que ocupou a agenda econômica brasileira a partir de meados dos anos 1950, técnicos ligados ao recém-criado Ministério do Planejamento (MP) assumem, em 1962, o protagonismo dos técnicos e profissionais ligados à educação e passam a orientar os rumos da educação brasileira sob a ótica econômica. Nesse sentido, Mendes (2000) assinala que técnicos do MP passaram a integrar comissões e grupos de trabalho do próprio MEC. O governo passou a ocupar setores da educação sob a égide do econômico, como estratégia de

---

<sup>29</sup> Posteriormente, Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

<sup>30</sup> A partir dos sete anos de idade, no ensino primário (Lei nº 4.024/1961, Art.27).

<sup>31</sup> O nacional-desenvolvimentismo ou simplesmente desenvolvimentismo foi uma política econômica adotada pelos países da América Latina entre os anos 1930 e 1970. Ela visava acelerar o processo de industrialização e superar a condição de subdesenvolvimento do país. No Brasil, esta política ganhou destaque durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no qual criou condições favoráveis para a indústria nacional nascente (BRESSER-PEREIRA, 2006).



poder. Estratégia esta aqui denominada por Foucault “[...] ao conjunto dos meios operados para fazer funcionar ou para manter um dispositivo de poder” (FOUCAULT, 1995, p. 248).

Um dos resultados da ingerência dos técnicos do MP junto ao MEC pode ser percebido na Constituição Federal em 1967, a qual suprimiu a vinculação das verbas destinadas à educação, como preconizava a Constituição Federal de 1946<sup>32</sup> e que a LDB nº 4.024/1961 acompanhou. Mendes (2000) vai nos dizer que, por conta da supressão deste vínculo, os educadores reagiram violentamente contra aquilo que lhes parecia uma grande conquista e, na verdade, o era, na medida em que resguardava a educação, teoricamente, da anarquia orçamentária.

O que chamamos de ingerência do Ministério do Planejamento, Foucault chamaria de estratégia ou tática de governo, fazendo parte daquilo que ele denominou de governamentalidade (FOUCAULT, 2008b). Vejamos especificamente sobre este ponto. Como mencionamos, a vinculação orçamentária da educação se fez presente na Constituição Federal de 1946 e ratificada pela LDB de 1961. Em 1967, ocorre a desvinculação que só retorna na Constituição Federal de 1988. Em 1994, o governo federal cria a Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>33</sup> que só foi extinta em 2011. Em 2015, a DRU retorna mais voraz se estendendo até o ano de 2023.

Para essa movimentação da vinculação e desvinculação orçamentária ligada direta ou indiretamente à educação, podemos afirmar que “[...] são as táticas de governo que permitem, a cada instante, definir o que deve ou não ser referido ao Estado [...]. Portanto, o Estado em sua sobrevida e o Estado em seus limites não deve ser compreendido senão a partir das táticas gerais da ‘governamentalidade’”(FOUCAULT, 2006, p. 304).

Não distante disso, podemos também perceber pelas lentes foucaultianas que todo esse deslocamento envolvendo a vinculação e desvinculação das verbas destinadas à educação tem como pano de fundo as condições em que tais discursos foram produzidas, bem como as relações de poder e seus efeitos. No entanto, este não é o objeto deste trabalho.

---

<sup>32</sup> Pela Constituição Federal de 1946, a União deveria anualmente de aplicar no mínimo 10%, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino. A LDB nº4.024/1961 ampliou para no mínimo 12% o investimento da União, mantendo os 20% para os demais entes federados.

<sup>33</sup> A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Prorrogada diversas vezes, a DRU, em vigor, aumentou a alíquota de 20% para 30%, com desdobramentos para os estados e municípios. Para saber mais: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 20 set. 2020.

Ainda no período de transição do regime militar para o civil (1975-1985), pressões tornaram-se permanentes a favor da liberdade de uma maneira geral e, conseqüentemente, pela reabertura política. Tais motivos se consubstanciaram àqueles ligados à educação. Em outras palavras, tendo em vista do arrefecimento do regime autoritário, houve uma simetria entre a democratização da educação e a redemocratização do país.

Neste contexto, as discussões sobre a democratização da educação se intensificaram, principalmente pelo restabelecimento do sistema democrático brasileiro, sobretudo pela realização, em 1982, das eleições gerais<sup>34</sup>. Estas eleições foram importantes por dois motivos. Primeiro pela vitória dos partidos de oposição nos Estados<sup>35</sup> mais expressivos e industrializados do país, bem como a nova composição do Congresso Nacional, na qual o governo saiu enfraquecido. Isso possibilitaria uma nova agenda política para o país, estando a democracia na pauta das discussões (ALVES, 1989).

O segundo motivo se deu pelo significado que as eleições tiveram para a sociedade naquela conjuntura. Segundo Scalabrin (2018, p. 33), “[...] naquele momento histórico, as eleições representavam a própria democracia, que, embora reduzida à democracia representativa, já era um avanço.”

Nesta conjuntura, houve um clamor social por reformas políticas e novas formas de exercitar a cidadania. O movimento das "Diretas Já", em 1984, exemplifica isso. Assim, o clima estava fecundo para debater sobre formas descentralizadas de governo, que visassem à transferência de poder para os entes públicos em instâncias locais, reduzindo com isso a burocracia estatal, bem como promovendo a criação de mecanismos democráticos, dentre eles, a organização democrática nas escolas públicas.

Cabe lembrar que, embora a discussão da universalização da educação básica continuasse presente, o sentido da democracia no debate da educação toma outra direção, tendo “[...] como pontos centrais, respectivamente, a descentralização/municipalização, a eleição direta para dirigentes escolares e a criação dos Conselhos Escolares” (MARQUES, 2006, p. 510).

Neste contexto, entidades educacionais<sup>36</sup> conseguiram congregar profissionais da educação de todo o país para debaterem sobre temas da problemática educacional brasileira.

---

<sup>34</sup> Eleições para vereadores, prefeitos, deputados estaduais, deputados federais, senadores e governadores seriam livres, por sufrágio universal direto e secreto (ALVES, 1989).

<sup>35</sup> A oposição venceu nos seguintes estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Amazonas e Acre (ALVES, 1989).

<sup>36</sup> Estiveram presentes a Associação Nacional de Educação (ANDE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd).

Estes encontros resultaram numa série de conferências. O destaque ficou para a VI Conferência Brasileira de Educação, ocorrida em Goiânia, em 1986, tendo como tema “A Democracia e a Constituinte”. Este evento teve uma maior relevância em relação aos demais por ter produzido um documento que ficou conhecido como Carta de Goiânia, a qual continha proposições acerca de princípios básicos a serem inscritos na nova Constituição brasileira.

A Carta de Goiana, enquanto proposta construída e sistematizada por um amplo conjunto de profissionais da educação, apresentada à sociedade política, especificamente a Assembleia Nacional Constituinte como referência para os rumos da educação do país, revela que a produção de um certo saber não se limita ao poder do Estado, antes apresenta outros atores sociais, que estavam envolvidos nas relações de poder existentes naquele momento histórico. Implica ainda dizer que, diferente de outras abordagens em que se buscam entronizar o Estado como aquele que concentra todo o poder, na perspectiva foucaultiana, a chave para compreender a produção de saberes não está no Estado, mas nas vozes que se apresentam junto ao Estado, ainda que este se sobressaia.

Na verdade, o pensamento foucaultiano rompe com a ideia de que o Estado seria o órgão único de poder que, por sua vez, produz saberes. Para Foucault (1979, p.122), “[...] a questão do poder fica empobrecida quando é colocada unicamente em termos de legislação, de Constituição, ou somente em termos de Estado ou de aparelho de Estado.” Nesta perspectiva, “[...] o Estado não é o ponto de partida necessário, o foco absoluto que estaria na origem de todo tipo de poder social, e de que também se deveria partir para explicar a constituição dos saberes nas sociedades capitalistas” (MACHADO, 2012, p.74).

Retomando o documento, notamos enunciados sobre democratização da educação e, conseqüentemente, da administração educacional na Carta de Goiânia, que, como vimos, representam um conjunto de vozes que vieram dos mais diversos segmentos ligados à educação. Essa multiplicidade de vozes, geralmente, se contrapõe com aquelas ligadas à iniciativa privada, bem como, a dos tecnocratas do governo. Isso revela como os discursos em torno da temática se fortaleceram e se tornaram críveis. Vale lembrar que a intenção do documento era fazer com que tais discursos ecoassem na lei. Quando discursos fixam-se nas leis, diria Foucault (1999a), tornam-se o veículo da lei.

A Carta de Goiânia contém 21 princípios sistematizados, servindo de parâmetro para a educação brasileira, abrangendo desde a educação infantil até o ensino superior. O que nos chamou a atenção foi o princípio de nº 19 que diz: “O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e

municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos” (CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

Como podemos ver, o documento aponta para a sociedade civil organizada a responsabilidade na execução da política educacional em todos os níveis. Dito de outra maneira, o documento apresenta a maneira pela qual a política educacional deva ser administrada: por organismos colegiados ligados à sociedade civil, democraticamente constituídos.

Em seguida, o documento apresenta o penúltimo princípio com o seguinte enunciado: “O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino” (CARTA DE GOIÂNIA, 1986). Podemos perceber que o documento incorpora mecanismos de democratização para a administração da educação e faz menção de formas democráticas de participação para o processo de democratização da educação pública.

Desta forma, a Carta de Goiânia consegue aglutinar os discursos sobre a democratização da educação, incluindo a sua administração. Em certo sentido, o documento consegue captar discursos não apenas da área científica ligada à educação, mas dos diversos segmentos da sociedade que, naquele momento pós-ditatorial, clamavam por mudanças estruturais para o Brasil.

Discursos estes expressos pela população que, em 1984, tomando as ruas das principais cidades do país, pedia pelo voto direto para a escolha do executivo nacional e, em menor repercussão, para a escolha do diretor escolar. Inclui também discursos de vários segmentos da classe política que, mobilizados, mobilizaram o movimento das “Diretas Já”.

Ressaltamos que, na perspectiva foucaultiana, uma das principais preocupações é dar conta justamente desse nível de micro poderes existentes na estrutura social, desconfigurando com a ideia que de há um centro de poder que geralmente se relaciona ao Estado. No entanto, isso não significa querer situar o poder em outro lugar que não o Estado, antes, é compreender que o exercício de poder não está localizado em um lugar específico (MACHADO, 2012).

Diante de tal conjuntura, na qual discursos sobre a gestão democrática foram produzidos, Foucault (1999b, p.10) lembra que “[...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.”

Enfim, a administração da educação brasileira e a democratização da educação pública passaram por vários estágios. Sobre esta última, Mendonça (2000, p. 01) atesta que foi “[...]”

compreendida, inicialmente, como direito universal ao acesso e, posteriormente, como direito a um ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino.”

Assim, as discussões em torno da administração da educação brasileira e sua democratização foram sistematizadas na Carta de Goiânia e apresentadas aos membros da Assembleia Nacional Constituinte, a fim de incluí-las na nova Constituição Federal. Na próxima seção, mediante uma análise minuciosa da temática, damos continuidade sobre o que foi incluído na Carta Magna de 1988, como também em outros instrumentos legais.

### 2.3 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A gestão é um dos instrumentos que possibilita a implantação e execução de uma política pública, sobretudo no campo educacional. Ao debruçar-nos sobre o tema política pública, que se situa no ramo da ciência política, percebemos que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o assunto.

Para Souza (2006, p. 26), a política pública é definida como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”.

As políticas públicas podem ser classificadas nas mais diversificadas áreas: sociais, culturais, políticas, ambientais, econômicas, educacionais etc. Ao analisá-las, percebemos o quanto se trata de disputas sócio-políticas e econômicas no interior da sociedade, tendo o Estado como principal produtor, mas não exclusivamente. Todavia, “[...] a elaboração de políticas públicas, em essência, é a máquina do estado moderno, o próprio tecido da fisiologia do Estado” (DOHERTY, 2008, p.207).

Na verdade, o Estado se constitui como:

A agência dominante de produção, financiamento e regulação das políticas públicas, ele é talvez o veículo mais central e importante – porque atua de forma cotidiana, sistemática e regulatória com as políticas públicas – de mobilização das forças, processos e ações político-sociais de conservação ou transformação social (GOMES, 2011, p.28).

Dialogando com Foucault (1979), o qual compreende que o poder funciona e se exerce em rede e que o mesmo circula entre os sujeitos da sociedade, Gomes (2011, p. 20) afirma que

“[...] toda política pública é fundamentalmente uma forma de preservação ou de redistribuição do *quantum* de poder social que circula, alimenta e engendra as forças vivas da sociedade”. Daí, a formulação de uma política pública pode alterar, transformar ou conservar a redistribuição do poder na estrutura social.

Dada a sua complexidade, para entender o porquê da criação e implantação de uma política pública, deve-se levar em conta o contexto socioeconômico da população em que fora destinada. Assim, as políticas públicas podem revelar os conflitos e as disputas de poder e resolução de interesses existentes entre os diversos atores da sociedade (SECCHI, 2010).

Ao buscarmos responder como foram produzidos os discursos sobre a gestão democrática nos planos educacionais, enquanto instrumento composto de diversas políticas públicas para a educação, nos atentamos para as disputas de poder e os interesses que estavam em jogo, sobretudo na sua fase de elaboração dos mesmos. Verificamos não somente o contexto socioeconômico, mas, principalmente o contexto político.

Cabe salientar que uma política pública precisa estar ancorada numa base jurídica sólida. No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 se constitui no maior instrumento legal. Por isso, interessa-nos, neste momento, evidenciar as disputas que gravitavam em torno de quais princípios deveriam fazer parte da atual CF no período em que estava sendo gestada. A razão para tantos embates se deve ao fato de que tais princípios serviriam de sustentação para a formulação de políticas públicas, em especial aquelas ligadas ao campo educacional.

A fim de sentir novamente o clima político que tomou conta da nação brasileira nos últimos anos do governo militar e em seguida, a organização e instituição da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, consideramos fundamental, neste momento, uma retomada ao contexto em que foram produzidos discursos sobre o princípio da gestão democrática no campo educacional, que, em certa medida, foram incorporados na nova CF.

Segundo Mendonça (2000), em meados dos anos 1980, profissionais da educação se organizaram em duas frentes de combate. Uma delas foi a investida da área voltada para a parte social e política da educação, que saiu em defesa de uma escola pública<sup>37</sup>, gratuita e acessível a todos. Entidades<sup>38</sup> ligadas à educação encamparam esta luta. Na outra frente de combate, estavam os sindicatos e associações que lutavam para a melhoria das condições de trabalho dos professores.

---

<sup>37</sup> Utilizamos o termo “escola pública” como sinônimo de estatal (BOBBIO, 1986, p.86).

<sup>38</sup> Dentre elas, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

As lutas se intensificaram quando várias organizações<sup>39</sup> criaram, em 1987, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Naquele momento, o enfrentamento era uma maneira também de resistência, para que a proposta encaminhada (Carta de Goiânia) aos parlamentares constituintes não fosse arrefecida. Segundo Gallo (2004, p.90), “[...] se há poder, há resistência: essa é a condição *sine qua non* de sua existência; assim a resistência não vem de fora, não é exterior ao poder, mas faz parte do próprio jogo de sua existência.” Embora houvesse uma resistência diuturna, as pressões sobre os parlamentares no Congresso Nacional não foram suficientes. A proposta apresentada pelas entidades foi aos poucos alterada. O princípio da gestão democrática foi sendo modificado, limitando-se ao ensino público (MENDONÇA, 2000).

Neste sentido, a não prevalência da proposta dos educadores revela as articulações em torno dos discursos que sobressaíram, contemplando interesses do Estado e de segmentos da educação ligados à iniciativa privada. No entanto, foi possível perceber, naquele momento, a presença de vozes, não oriundas do Estado, que lutaram, pressionaram e, principalmente, produziram discursos a favor da gestão democrática.

Deve-se também considerar as táticas adotadas pelo governo como forma de governamento, na medida em que, ainda que a proposta acima citada tenha sido esvaziada no que tange à gestão democrática, coube ao governo fazer concessões no intuito de reduzir as pressões da sociedade, controlando o processo para manter-se em condições de governança.

A estratégia do governo em flexibilizar alguns pontos surtiu efeito, uma vez que a CF foi apresentada<sup>40</sup> para a sociedade brasileira como “a Constituição cidadã,” por ter na sua essência, segundo o governo, “substância popular e cristã”, trazendo mecanismos que estimulem o cidadão à participação social e o Estado ao dever de assegurar esse mecanismo democrático.

Assim, a CF de 1988, diferente das anteriores<sup>41</sup>, estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios do ensino público brasileiro. Encontra-se no Art. 206 do capítulo III, Seção

---

<sup>39</sup> Além das supracitadas, estavam: Associação Nacional de Educação (Ande), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

<sup>40</sup> O discurso foi proferido por Ulysses Guimarães, o então presidente da Câmara dos Deputados, no mesmo dia em que o texto constitucional foi originalmente publicado no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988.

<sup>41</sup> Para se ter uma ideia dos caros avanços contidos na atual Constituição, notamos que o termo democracia e suas variações só vai aparecer na CF de 1946. Ou seja, depois de 120 anos da primeira Constituição, em 1824.

I: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – Gestão democrática do ensino público na forma da lei<sup>42</sup>” (BRASIL, 1988).

Desta forma, a gestão democrática se constituiu como um dos princípios a serem adotados no ensino público do país. É certo que deixou lacunas como a não especificação do parâmetro de gestão democrática ou se limitando à rede pública, não se estendendo também à rede privada. Todavia, o referido artigo tornou-se o alicerce legal para os primeiros tijolos que viriam a ser postos por políticas educacionais nas décadas que se seguiram.

Após a promulgação da nova Carta Magna em 1988, os estados da federação se movimentaram para elaborar as suas próprias Constituições. As discussões sobre a democratização da educação, que outrora se concentraram no cenário nacional, passaram a acontecer na esfera dos estados. Em alguns deles, houve um avanço em relação ao texto da CF. Para exemplificar, vejamos o caso da Bahia, estado no qual realizamos a nossa pesquisa, cuja Constituição Estadual, promulgada em 1989, estabelece no seu Art. 249: “A gestão do ensino público será exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, execução, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos (BAHIA, 1989).

Como podemos ver, a Constituição baiana não só define que o ensino seria regido pelo princípio da gestão democrática, mas garante aos representantes de todos os segmentos envolvidos na ação educativa o protagonismo nos processos administrativos e pedagógicos. O referido artigo ainda apresenta, no primeiro inciso, mecanismos para assegurar a gestão democrática, sendo eles o Conselho Estadual de Educação (CEE) e o Colegiado Escolar<sup>43</sup>. O primeiro, de abrangência macro, está relacionado aos sistemas de ensino. O segundo abrange o micro, referindo-se à escola.

No cenário internacional, sob a chancela da Organização das Nações Unidas (ONU), aconteceu em 1990 a Conferência Mundial sobre Educação para Todos sediada em Jonthien, na Tailândia. A Declaração Mundial sobre Educação para Todos trouxe uma abordagem global dos problemas educacionais no mundo, sobretudo dos países que apresentavam, por exemplo, elevados índices de analfabetismo. Concomitantemente, o documento recomenda aos países signatários, entre os quais o Brasil, a formulação de planos decenais de educação.

---

<sup>42</sup> Ao estabelecer que a gestão seria “na forma da lei”, subentende-se que precisaria ser editada uma lei que regulamentasse a gestão democrática.

<sup>43</sup> Na época, a Bahia destoa da literatura vigente e opta em designar os Conselhos Escolares de Colegiados. É só uma questão de semântica, pois todo conselho se constitui em um colegiado.



Na época, o governo brasileiro mobilizou-se para a elaboração de um plano decenal de educação. Embora o Ministério da Educação (MEC) tenha consultado várias entidades, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Plano “[...] restringiu-se à criação de campos de debates em torno da democratização e universalização da educação, tendo em vista que o projeto idealizado ficou no papel e foi abandonado em 1995, após mudança presidencial” (VIANA, 2015, p. 42).

Para além da inclusão do princípio da gestão democrática na CF em vigor e das limitações do Plano Decenal de Educação para Todos, entidades ligadas à educação se mobilizaram no sentido de elaborar novas diretrizes e bases para a educação brasileira. Segundo Mendonça (2000), a ANPEd organizou diversas reuniões em torno desta temática, tendo como desfecho um artigo escrito pelo professor Dermeval Saviani, servindo de referência para um projeto de lei<sup>44</sup> apresentado no Congresso Nacional. Embora o projeto não tenha considerado o princípio da gestão democrática como um desafio a ser enfrentado pelo país, foi o início da mobilização da sociedade política em torno de uma lei específica para a educação. Assim, foi criada uma Comissão na Câmara dos Deputados com o intuito de ouvir as diversas entidades envolvidas com a educação.

Ao longo de oito anos foram apresentados vários projetos. Neste ínterim, as discussões sobre gestão educacional, especificamente sobre gestão democrática, passaram a girar também em torno das questões internas da escola, como a eleição direta para dirigentes escolares e a criação dos Conselhos Escolares.

Finalmente, em 20 de dezembro de 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, foi aprovada. Se a CF de 1988 estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios do ensino público do país, a nova LDB avançou, fazendo menção, no seu Artigo 14, de mecanismos para viabilizar a participação das comunidades escolar e local na gestão democrática da escola.

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas de 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).

---

<sup>44</sup> PL nº1158-A/88, de dezembro de 1988, contendo diretrizes e bases da educação nacional, apresentado pelo deputado Octávio Elísio (PSDB).

Ocorre que a compreensão de gestão democrática expressa na Lei limita-se à gestão escolar, não contemplando a gestão dos sistemas de ensino (municipal, estadual e federal). Isso é bastante complexo, na medida em que se queira construir uma escola com gestão democrática, ligada a um sistema de ensino que não paute sua gestão pelo mesmo princípio (SOUZA, 2016).

Ainda de acordo com o referido artigo, os sistemas de ensino seriam os responsáveis pela definição de normas de gestão democrática. No entanto, não esclarece que normas seriam essas. Por exemplo, que critérios deveriam ser adotados para a ocupação do cargo de diretor escolar? Como se daria esta ocupação?

O referido artigo também faz menção a um projeto pedagógico, compreendido como a própria organização do trabalho pedagógico e político da escola, sendo um instrumento que proporciona a vivência democrática necessária para a participação de todos os membros da comunidade escolar (professores, estudantes, pais, funcionários, direção etc.) e o exercício da cidadania (VEIGA, 2002). Todavia, a Lei deixou de fora alguns membros da comunidade escolar como estudantes e pais. Caso não haja o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar, o mencionado projeto pode vir a se configurar em mais um instrumento burocrático, com pouca ou quase nenhuma instrumentalidade, tornando-se um significativo vazio<sup>45</sup>.

A participação das comunidades escolar e local se constitui como um dos princípios a serem seguidos. Segundo o Art. 14, essa participação deve ocorrer através de conselhos escolares ou equivalentes. O termo “equivalentes” sugere possibilidades tanto no âmbito escolar como na rede de ensino. Desta forma, a regra legal abre espaço para que os entes federados ampliem as formas democráticas em seus sistemas e estabelecimentos de ensino.

O estímulo à participação da comunidade escolar não se limita ao referido artigo. Segundo Cury (2002), os Artigos 12, 13 e 15 da LDB nº 9.394/96 vigente também implicam em um trabalho em equipe de toda a comunidade escolar, revelando, nesta situação, a presença do princípio da gestão democrática implícito na Lei, que perpassa suas entranhas.

Gestão democrática também perpassa pelo financeiro. Daí a necessidade de uma política específica que versasse sobre o financiamento da educação pública do País. Em se tratando de política educacional, foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 o Fundo

---

<sup>45</sup> Significante vazio é um conceito desenvolvido pelo filósofo Ernest Laclau cuja noção “[...] consiste na confluência de múltiplos significados em um discurso, a ponto de tal discurso perder seu sentido específico justamente pelo excesso de significações incorporadas” (DE MENDONÇA, 2009, p. 165).

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>46</sup>, garantindo o aporte financeiro, ainda que insuficiente para a educação.

Sem pretensões de apresentar as limitações condizentes ao Fundef, nossa intenção aqui é tão somente mostrar a importância deste instrumento para o processo de universalização da educação básica, na medida em que assegurou recursos financeiros que favorecessem a ampliação da oferta de vagas, fazendo acelerar a cobertura escolar. Neste sentido, o Fundef tornou-se um estímulo à democratização do ensino, contemplando com isso o princípio da gestão democrática.

Por fim, vimos nesta seção discursos sobre gestão democrática no contexto das políticas públicas a partir da CF em vigor, na qual a gestão democrática se constituiu como um dos princípios a serem adotados no ensino público do país. A LDB nº 9394/96 reafirma e amplia o princípio da gestão democrática. Já o Plano Decenal de Educação para Todos, enquanto política pública, não trouxe avanços para a temática. No entanto, ainda que não tenha sido executado, reforçou a necessidade de um Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na CF de 1988 e na LDB nº 9.394/96. Trataremos, no próximo capítulo, tanto sobre a formulação, bem como o lugar da gestão democrática no PNE (2001-2010) e, especialmente, no atual PNE (2014-2024), considerado como a mais promissora política pública na área da educação (DOURADO, 2017).

---

<sup>46</sup> O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País. Em 2007, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ver [portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)

### 3. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

O olhar para um objeto é quase sempre diferente para aqueles que tiveram uma aproximação com a História. Assim, um historiador não se contenta com respostas imediatas, ainda que convincentes. Nesta perspectiva, apresentamos nesse capítulo a trajetória dos planos de educação de âmbito nacional, mostrando como estes instrumentos se constituíram numa política pública de Estado.

Traçamos os momentos em que discursos sobre planos educacionais emergiram ao longo da história da educação brasileira, articulando-os, quando possível, com os discursos sobre gestão democrática nos mesmos. Não buscamos a origem de discursos sobre os planos, tampouco fomos atrás de um plano encoberto numa determinada lei brasileira. Até porque, diria Foucault (2008, p. 28), “[...] não é preciso remeter o discurso à longínqua presença da origem; é preciso tratá-lo no jogo de sua instância.”

Neste sentido, nossa motivação foi obter uma melhor compreensão do significado de um Plano Nacional de Educação, principalmente evidenciar o jogo que se deu a partir da elaboração e implementação do atual PNE, o qual se tornou um importante instrumento normativo do planejamento educacional brasileiro.

No primeiro momento, nossos olhos se voltaram mais ao processo de elaboração dos planos do que ao conteúdo sobre gestão democrática. Em outras palavras, nos ocupamos em responder como foram produzidos os planos educacionais no âmbito nacional ao longo da história da educação brasileira. Posteriormente, abordamos o conteúdo, especificamente, os discursos sobre gestão democrática nos referidos planos.

Vale lembrar que Foucault (2008, p. 132) chama de discurso “[...] um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva.” Ressalvamos ainda que, nos estudos foucaultianos, a ênfase não está nos discursos já prontos e conceituados, mas na maneira que foram concebidos, destacando, com isso, as condições de produção dos mesmos (GREGOLIN, 2004).

É necessário dizer que utilizamos os marcos legais (Constituições Federais, leis infraconstitucionais, documentos etc.) como referenciais. Eles serviram como pedras que existem entre as margens de um rio. Saltamos sobre estas com o intuito de atravessá-lo por completo. Assim, aproveitamos alguns instrumentos legais a fim de nos deslocar no tempo e no espaço. O recorte histórico para realização da análise se dá a partir da década de 1930, quando é instituído o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932 e fomos saltando por documentos oficiais a exemplo das Constituições Federais (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988),

LDB (1961 e 1996) até chegar na Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de educação (2014-2024).

### 3.1 PLANO EDUCACIONAL: PEÇA CENTRAL DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Devido ao Brasil possuir uma dimensão territorial de natureza continental, no qual cada região apresenta características político-econômicas e culturais específicas, as distorções educacionais são gritantes. Por isso, o planejamento da educação vem se constituindo, ao longo da sua história, como um dos grandes desafios para a sociedade brasileira.

Entendendo que o planejamento na área da educação é tecido pela relação saber-poder, envolvendo os diversos segmentos da sociedade civil organizada, da sociedade política e bem como do próprio governo, devemos então buscar a materialidade constituída em forma de plano sistematizado. Desta forma, o Plano Nacional de Educação (PNE) torna-se como peça central do planejamento educacional brasileiro, na medida em que o plano “[...] reflete a estrutura do poder e as tensões que ele envolve em tais segmentos. Ele revela a hegemonia de alguns destes e um certo grau de composição com os demais” (MENDES, 2000, p. 179).

O PNE é peça central, por se constituir num plano de Estado, ancorado por uma legislação robusta. Para Cury (2011, p.806), um plano de Estado “[...] é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada.” Ele é a expressão normativa do planejamento decenal da educação brasileira.

Para que o Plano se tornasse numa política de Estado, foi preciso toda uma mobilização de segmentos da sociedade ligados à educação. Tivemos muitos programas de governo associados ao planejamento educacional. No entanto, no momento em que ocorria a alternância de governo, tais programas eram invalidados. Assim, para compreendermos como um projeto do PNE tornou-se em plano de Estado, fez-se necessário mergulharmos um pouco na história, para percebermos como as relações de poder e a produção de certos saberes são determinantes na emergência de um plano.

Nosso ponto de partida foi a passagem dos anos 1920 a 1930, período no qual vão emergir os primeiros discursos sobre a necessidade de um planejamento educacional. Os arautos vinham com maior força do movimento Escolanovismo. Neste tempo, o Brasil, segundo Souza (2016, p. 112), “[...] se dedica a buscar mecanismos de planejamento da

educação, visando a desenvolver formas mais organizadas para a solução de problemas de acesso, gestão e qualidade educacional.”

Neste contexto, integrantes do movimento Escolanovismo lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932. Embora o documento não representasse um plano, parecendo-se mais como uma carta de indicações, faz menção da necessidade do Estado elaborar um “plano geral de educação”. Naquele momento, estava em curso a emergência de discursos em torno de um Plano Nacional de Educação.

Passados dois anos da publicação do Manifesto, os discursos sobre a elaboração de um PNE se materializaram na Constituição Federal de 1934. Consta no seu Art. nº 150 que é competência 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” (BRASIL, 1934, grifo nosso).

A responsabilidade para tal missão ficou ao encargo do Conselho Federal de Educação (CFE) criado em 1931. Após a elaboração do anteprojeto do PNE, o CFE entregou nas mãos do então ministro de Estado da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, que por sua vez enviou, após anuência do presidente, ao Congresso Nacional para os trâmites legais. Acontece que, com a instauração do golpe<sup>47</sup> em 1937, o projeto do PNE foi suprimido.

As Constituições Federais de 1937 e 1946 não fazem referência alguma ao plano educacional. Porém, esta última, que compreende o período de redemocratização do país, aponta para a elaboração de diretrizes e bases da educação brasileira, que só foi instituída em 1961, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 4.024/61. Esta lei, por sua vez, estabelece no Art. nº 92 a elaboração de três planos educacionais para servirem aos fundos (Fundo Nacional do Ensino Primário, Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior) voltados mais para a aplicação dos recursos federais para a educação. Vale dizer que o referido artigo está inserido no capítulo: “Dos Recursos para a Educação”.

Embora o CFE tenha elaborado os planos educacionais por segmento, como previa a LDB nº 4.024/61, o documento não teve força de lei, sendo “basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (BRASIL, 2001, p.6). O enfraquecimento do referido documento aumentou ainda mais com a ditadura civil-militar instaurada em 1964, o qual sofreu revisões que acabaram desfigurando-o em boa proporção (CURY, 2011).

---

<sup>47</sup> Getúlio Vargas assumiu o poder mediante golpe em 1930, e por manobras políticas dá outro golpe em 1937, instituindo o Estado Novo, que estendeu-se até 31 de janeiro de 1946.

Se compararmos o projeto de 1937 com o plano de 1962, veremos que o anterior “[...] traduzia-se numa ordenação até nos pormenores da educação brasileira, enquanto o segundo apenas estabelecia determinados critérios para os esforços articulados da União, dos estados e dos municípios na aplicação dos recursos destinados à Educação” (AQUINO, 2015, p.47). Isso se mostra revelador, na medida em que, na década de 1930, discursos sobre a democratização da educação se fizeram presentes no projeto de plano educacional, produzidos a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação. Já o documento dos anos 1960, os discursos produzidos no campo educacional tiveram um enfoque econômico, partindo dos tecnocratas do Estado (SANDER, 2001; MENDES, 2000).

A situação do pós-1964, Segundo Cury (2011), possibilitou ao governo federal optar por um planejamento centralizado na burocracia estatal, o que determinou a secundarização se não o esquecimento do plano educacional elaborado pelo CFE. O tom demonstrado pelo então governo foi explicitado na Constituição Federal de 1967. Conforme o 14º parágrafo do Art.8, compete à União “[...] estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1967).

Malgrado a LDB de 1961 estabelecer o CFE como responsável pela elaboração dos planos educacionais, técnicos do Ministério do Planejamento passaram a interferir diretamente no planejamento da educação do país, alegando competência nesta área. Esta incumbência dada ao CFE foi revogada pela Constituição de 1967. Desta forma, houve o que Mendes (2000) denominou de “paralelismo do Ministério do Planejamento-Ministério da Educação”, na política da educação, prevalecendo a atuação do econômico que se ancorava no discurso de eficiência administrativa.

De acordo com Mendes (2000), em 1968, o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH) tornou-se o responsável pelo planejamento educacional. Vale dizer que o CNRH estava ligado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que, por sua vez, estava vinculado, naquele momento, ao Ministério do Planejamento. O autor ainda faz a seguinte observação:

É curioso observar que o IPEA, tendo sido criado para elaborar estudos, pesquisas e análises requeridas pelo programa econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e, quando se impusesse, dos demais Ministérios, tivesse ascendido dessa posição restrita e subsidiária para o protagonismo do planejamento educacional brasileiro (MENDES, 2000, p. 68).

Esse deslocamento do planejamento educacional para a área econômica, o qual abordamos no capítulo anterior, faz parte da governamentalidade, com a qual o governo “[...] faz análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder” (FOUCAULT, 2006, p. 303).

Embora constasse na Constituição Federal de 1967 a elaboração e a execução de planos educacionais, não houve nos anos seguintes qualquer movimento, seja por parte do governo ou pela sociedade civil, ao menos que tivesse uma expressão relevante. Acontece que, no período de transição do regime militar para o civil, surge uma onda de pressões dos diversos segmentos da sociedade brasileira para a redemocratização do país. Com o restabelecimento do governo civil, em 1986, deu-se início à construção de uma nova constituição federal. Reaparece uma proposta de elaboração de um PNE na Constituição Federal de 1988, ocupando o Art. 214<sup>48</sup>. Todavia, o texto não menciona como se daria a sua elaboração nem estabelece prazos para tal.

Passados cinco anos da promulgação da Carta Magna em vigor, a ideia de um plano educacional tomou forma mediante a um projeto desenhado pelo Ministério da Educação (MEC), para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Este Plano restringiu-se ao Ensino Fundamental e foi descartado em 1995, quando houve alternância de governo.

Em 1996, foi instituída a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96. Embora contenha avanços importantes para a educação de uma forma geral, em relação ao PNE se limitou a uma redação semelhante ao da Constituição Federal de 1988. No entanto, dois acréscimos foram relevantes para o surgimento do Plano.

O primeiro foi sobre a elaboração do Plano. Ao definir a União como responsável por este encargo, a Lei acrescenta que deveria ser em regime de colaboração com os entes federativos. Isso implica dizer que os estados e municípios deveriam elaborar seus próprios planos em consonância com o PNE. O segundo acréscimo foi no estabelecimento de prazos. A União teria um ano, após a publicação da citada Lei, para encaminhar ao Congresso Nacional o PNE com suas diretrizes e metas, que, por sua vez, teria validade para os próximos dez anos.

Em 1998, duas propostas de Plano foram apresentadas ao Congresso Nacional. A primeira teve como base contribuições construídas por uma ampla mobilização,<sup>49</sup> com destaque

---

<sup>48</sup> Art. 214. “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:[...]”

Esta redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009: “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:[...]” (BRASIL, 1988).

<sup>49</sup> I e II Congresso Nacional de Educação (CONED).



ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Este Projeto de Lei (PL) n.º 4.155/1998, denominado “PNE da Sociedade Brasileira”, foi apresentado por deputados que faziam oposição ao governo (CURY, 2011; SOUZA, 2016; JULIÃO, 2016). A outra proposta (PL n.º 4.173/1998), o MEC utilizou como base legal a Carta Magna de 1988, a nova LDB e a Emenda Constitucional (EC)<sup>50</sup> que instituiu o Fundef. Serviu também para a sua formulação o “Plano Decenal de Educação para Todos” de 1993, além das consultas a várias entidades<sup>51</sup> realizadas pelo órgão federal (BRASIL, 2001).

De acordo com Valente e Romano (2002, p. 98), o primeiro PL “reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica.” As lutas se acirram com o apensamento da segunda proposta à primeira, mantendo assim o PL n.º 4.155/1998.

Havia neste momento uma forte correlação de forças entre o governo federal e o FNDEP. Em janeiro de 2001, o PNE foi finalmente aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Prevaleceu a tendência mais próxima ao governo federal. O Plano foi composto por 295 metas, das quais 118 foram incorporadas da proposta denominada “PNE da Sociedade Brasileira”. Segundo Valente (2002), a conquista se deu graças à pressão social produzida, sobretudo pelos profissionais da educação. Se considerarmos o conjunto da obra, com embates envolvendo diversos segmentos da sociedade civil, fazendo do Congresso Nacional uma verdadeira arena de disputas, este tenha sido o primeiro PNE elaborado no Brasil sacramentado em lei.

Acontece que, com o resultado desfavorável ao governo nas eleições nacionais em 2002, uma composição de partidos políticos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) assume os rumos do país. No novo governo, o PNE não recebeu as devidas atenções. Embora legalmente se constituísse numa política de Estado, não foi difundido para que a sociedade pudesse conhecer e acompanhar a sua implementação. Não houve a avaliação do próprio, prevista para o quarto ano da sua implantação. A União não cobrou dos estados e municípios os seus respectivos planos educacionais.

O PNE (2001-2010) deveria ser “[...] um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas, pois orientam a gestão educacional e referenciam o controle social e a participação cidadã” (JULIÃO, 2016, p. 46). No entanto, contrariando tal

---

<sup>50</sup> Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97. O Fundef versava sobre o financiamento do Ensino Fundamental, servindo como referência para o projeto do PNE do governo.

<sup>51</sup> Destacando-se o Consed e a Undime.

pensamento, o governo instituiu em 2007 o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE<sup>52</sup>) - política de governo - em detrimento do PNE – política de Estado.

### 3.2 O PNE (2014-2024): BÚSSOLA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRA

Aproximando-se o fim da vigência do PNE (2001-2010), ainda que este estivesse distante da pauta de prioridades do governo Lula (2003-2010), foi aprovada uma lei<sup>53</sup> que garantiu a elaboração do plano educacional a cada dez anos. A construção de um novo PNE gerou uma agitada e produtiva mobilização nacional envolvendo, sobretudo, as entidades educacionais no processo de elaboração do mesmo (CURY, 2011; SOUZA, 2016).

Discussões em torno de uma proposta foi sendo construída pelas diversas conferências estaduais e municipais de educação realizadas em todo o país no transcurso de 2009. As deliberações oriundas de tais conferências serviram para os rumos dos debates que ocorreram na Conferência Nacional de Educação (Conae), convocada pelo governo federal em 2010. O tema da Conae-2010 foi “*Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*”.

Para Souza (2016, p. 120), “[...] a realização da Conae-2010 pode ter ‘jogado luz’ sobre um campo de disputa de poder que poucas vezes foi democratizado[...] na proporção em que trouxe para o campo de disputa e debate a diversidade dos movimentos sociais.” A sua alegação se baseia no fato de que normalmente são técnicos do Ministério da Educação ou do Planejamento que tomam as decisões sobre os rumos da educação brasileira.

O ambiente tensionado da Conae-2010 explica-se pelas disputas em torno da pauta na agenda política-educacional do país, que naquele momento compreenderia as diretrizes e metas do PNE em processo. Ressaltamos que a elaboração das políticas públicas para a educação, ao longo dos dez anos de vigência do plano, teria que priorizar as diretrizes e metas estabelecidas no PNE, com desdobramentos nos planos educacionais dos estados, Distrito Federal e municípios.

Por conta disso, associações e entidades ligadas à educação, diversos sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais etc., das mais variadas correntes e setores da sociedade (progressistas, liberais, religiosos etc.) buscavam apresentar, debater, defender, incluir ou

---

<sup>52</sup>O PDE também cognominado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) da Educação, foi um plano elaborado pelo MEC que teve um caráter executivo, visando solucionar os problemas que afetavam a educação no país, sobretudo da Educação Básica. Ele contava com cerca de 27 programas/diretrizes.

<sup>53</sup> Emenda Constitucional nº 59/2009.

conservar suas posições. Dito de outra forma, estavam em jogo os discursos que faziam parte do PNE, que é considerado o “epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira” para os próximos dez anos.

Assim, a realização da Conae-2010 deu visibilidade às disputas de poder existentes entre os inúmeros segmentos da sociedade e destes para com o governo. Movimentos como esse acabam desestabilizando tais relações de poder, sobretudo no interior do próprio governo, na medida em que “[...] há uma preocupação do governante em se tornar menos protagonista do conteúdo das políticas, quando a população se aproxima dos espaços de poder” (SOUZA, 2016, p. 123).

O resultado das discussões foi reunido em um documento que serviria de referência para o futuro PNE. No mesmo ano, o poder executivo apresentou o projeto do plano educacional, tornando-se o PL nº 8035/2010. Logo surgiram as primeiras críticas ao projeto apresentado, uma vez que ele resumia ou modificava excessivamente algumas pautas do movimento social, excluindo pontos considerados importantes (SOUZA, 2016).

Um dos pontos nevrálgicos em questão foi sobre o financiamento<sup>54</sup> da educação, sobretudo da aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). O governo estabeleceu uma meta equivalente a 8% do PIB para educação a ser alcançada no período de dez anos. Esta proposta trouxe constrangimentos para a base aliada do governo uma vez que o documento formulado pela Conae – 2010 e que serviu de referência para o PL nº 8035/2010 indicava 10% do PIB para a Educação (AQUINO, 2015).

Vale lembrar que o clima político naquele momento estava bastante acirrado por conta das eleições presidenciais.<sup>55</sup> Em meio a tudo isso, o governo articulava as suas preferências, inclinações e propensões. Por conta do momento delicado, ele distanciava-se de imposições e contraposições que trouxessem implicações negativas para o governo na sucessão eleitoral. Pressões sofridas pelo governo por diversas entidades acadêmicas e sindicais, que, por sua vez, constituíam-se parte significativa da base eleitoral de parlamentares que davam sustentação ao governo. Por isso, concessões foram realizadas. A exemplo, do retorno dos 10% do PIB para a Educação.

Este jogo que envolveu o poder e seus efeitos é revelador para a análise foucaultiana, na medida em que o olhar não mais se fixa no Estado como o detentor de um poder absoluto e

---

<sup>54</sup> Os vetos (nove ao todo) impostos ao PNE (2001-2010) estavam relacionados ao financiamento da educação (VALENTE, 2002).

<sup>55</sup> Foi o último ano do governo Lula (2003 -2006/ 2007-2010), o qual contava com amplo apoio dos diversos segmentos mais progressistas da sociedade brasileira.

centralizador, mas nas relações de poder existentes no interior das sociedades civil, política, militar etc. Para Machado (1979, p.11), a abordagem da referida análise produz “um importante deslocamento com relação à ciência política, que limita ao Estado o fundamental de sua investigação sobre o poder.”

Finalmente, em 2014, foi aprovada, sem veto, a Lei Federal nº13.005/2014, tendo em seu anexo o PNE (2014-2024). O referido plano é o resultado de muitas vozes que outrora estavam latentes e obscuras por não encontrar espaços adequados como as conferências subnacionais de educação. Ele representou o desfecho de inúmeras disputas que envolvem os diversos atores da sociedade, sobretudo aqueles representados pelas associações e entidades ligadas à educação. Estavam expressos, no recém-criado instrumento normativo, os discursos que intencionalmente emergiram nas relações de poder existentes na sociedade. Assim, do ponto de vista normativo nacional, estava subscrito a bússola das políticas educacionais.

Para Dourado (2017), o novo PNE, sendo compreendido como eixo das políticas educacionais, passa a representar um avanço considerável para a educação do país, ainda que no corpo do documento apresente limites e ambiguidades. Ele considera o PNE como o “epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira”.

Desta forma, o PNE vigente se constitui no principal marco da educação brasileira, na medida em que criou condições para sua efetivação, definiu prazos, assegurou os recursos financeiros, estabeleceu avaliações perenes em todas as esferas e instituiu um conjunto de instâncias<sup>56</sup> para o seu monitoramento.

Passados seis anos da aprovação do PNE (2014-2024), o cenário não é dos melhores para a efetivação deste instrumento. As mudanças econômicas, políticas e sociais acabaram retirando o Plano e suas etapas (avaliação, monitoramento, assessoria, financiamento etc.) da pauta de prioridade dos governos (nacional, estadual e municipal). A instabilidade política levou a ex-presidente Dilma ao impeachment em 2016, sendo sucedida pelo seu vice Temer. Este, por sua vez, aprovou a EC<sup>57</sup> nº 95 de 2016 (que congela os gastos públicos em 20 anos), golpeando duramente o PNE.

---

<sup>56</sup> MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE; FNE; além das Instâncias de negociação, cooperação e pactuação entre União, estados e municípios.

<sup>57</sup> A Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “emenda do teto”, alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir um novo regime fiscal. Em vigor desde 2017, estabeleceu uma legislação que altera o regime fiscal causando impactos na saúde e principalmente na educação. A partir de 2018 os recursos da União passaram a ser os mesmos do ano anterior, corrigidos pela inflação. Com isso revogou-se a obrigação de aplicar 18% de suas arrecadações líquidas de impostos em educação. Mais informações ver: [www.revistapesquisa.fapesp.br](http://www.revistapesquisa.fapesp.br). Acessado em 20 de set. 2020.

A referida emenda também impediu o aumento gradual e escalonado dos gastos previstos no PNE. Para Cury (2011, p.810), “[...] sem o aumento de recursos da União para a educação básica e sem a sua transferência para os entes federados, sem um grau elevado de transparência e de accountability, dificilmente as estratégias poderão ser levadas adiante a fim de atingir metas propostas.” Viabilizar “novas” fontes de financiamento que sejam permanentes e sustentáveis constitui-se num desafio central para sanar os impactos percebidos pela mencionada emenda.

Quanto ao tratamento dado ao PNE, enquanto política de Estado, a história volta a repetir-se na pós-sucessão presidencial de 2018. Assim como ocorreu na alternância do executivo nacional em 2002, o qual levou o então governo Lula a desconsiderar<sup>58</sup> o PNE (2001-2010), a nossa leitura é que o PNE vigente vem sendo tratado, no atual governo Bolsonaro, como mais um programa de governo das gestões anteriores, havendo descompasso nas suas ações, sobretudo na área do financiamento da educação. O intuito aqui não é comparar governos distintos em contextos diferentes, mas como, em ambos, o PNE, enquanto política educacional, perdeu status nas suas referidas agendas políticas.

Para Dourado (2017), a retomada da agenda do atual PNE como eixo das políticas educacionais será um dos grandes desafios do Brasil, haja vista as circunstâncias inesperadas e desafiadoras que o país está atravessando no plano sócio-político e econômico, agravado sobretudo, pela pandemia.

Na próxima seção, abordamos os discursos sobre a gestão democrática no plano educacional no âmbito nacional. Mostramos também as concepções e sentidos dados à temática apresentados no referido plano e na lei que o implementou.

### 3.3 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE (2014-2024)

Vimos que os planos educacionais (nacional, estaduais e municipais) em vigor se constituem como a mais avançada política educacional já elaborada no nosso país (DOURADO, 2017). Também foi abordado o contexto histórico em que os Planos Nacionais de Educação foram produzidos, dando destaque para o atual PNE.

---

<sup>58</sup> Ver o artigo de Saviani (2007) intitulado: *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*, no qual o autor analisa o PDE e o tratamento dado do governo Lula ao PNE (2001-2010). Críticas sobre a maneira de conduzir esta política de governo também são tecidas por Viana (2015), alegando que o governo federal só veio circular as primeiras orientações e justificativas seis meses após o lançamento do plano, não satisfazendo, a contento, os setores educacionais mais interessados.

Dada a sua importância, nesta seção, buscamos pôr em evidência os discursos sobre a gestão democrática e suas concepções que estão presentes no PNE. Nosso entendimento é que, para evidenciá-los no atual PNE (2014-2024), fez-se necessário relacioná-lo ao plano que o antecedeu. Implica dizer que na elaboração de um planejamento é natural remeter ao exercício de comparações com o planejamento anterior, possibilitando uma maior contextualização sobre o próprio.

Cury (2011, p. 809) manifestou-se antes mesmo da aprovação do atual Plano, chamando à atenção de alguns pontos “[...] a serem vistos com grande acuidade: o papel supletivo da União, os desacertos no financiamento, a omissão dos entes federativos e uma certa consciência de que tais planos são mais um otimismo exagerado [...].” Desta maneira, foi possível, através da contextualização, emergir discursos e explicitar as relações de poder e seus efeitos na produção dos saberes contidos nos planos. Na verdade, significa fazer a genealogia do poder, pois “é na genealogia que Foucault relaciona os discursos com o poder, dando ênfase para as implicações entre saber e poder (CARVALHO, 2017, p. 60).

Cabe ainda esclarecer que nosso foco não foi a análise da gestão democrática no plano educacional de âmbito nacional. Concentramo-nos, sim, nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB, os quais abordaremos no capítulo seguinte. Todavia, consideramos imprescindível pôr em relevo a emergência de discursos no PNE (2014-2024), sobretudo na Meta nº19 sobre a temática.

### **3.3.1 PNE (2001-2010)**

O PNE anterior foi aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Nele, há um capítulo intitulado “Gestão e Financiamento”, contendo 44 metas. Destas, 26 pertencem à gestão pública da educação e, apenas uma, faz menção ao princípio da gestão democrática, propondo que haja uma definição, em cada sistema de ensino, de normas sobre o princípio mencionado com a participação da comunidade. Entretanto, não estabelece nenhuma obrigação aos próprios sistemas de ensino.

Se compararmos com a LDB, Lei nº 9394/96, o texto que consta sobre a temática no referido PNE se equipara. Isso significa dizer que não houve avanços para a efetivação da gestão democrática, como princípio estabelecido para a educação básica do nosso país. Ainda de acordo com Valente e Romano (2002, p. 104),

O PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino. Além de reduzir a democracia à “participação da comunidade escolar e da sociedade” na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do Estado, esta é entendida como algo de economia exclusiva do ensino público.

Embora conste no texto legal que a “Educação e seu financiamento não serão tratados neste PNE como um problema econômico, mas como um uma questão de cidadania” (BRASIL, 2001), o que se observa é o contrário. A gestão apresentada está muito mais voltada para os recursos financeiros do que para a cidadania propriamente dita.

Lembremos da conjuntura socioeconômica e política brasileira em que este Plano foi elaborado, estando à frente do executivo nacional o então presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual se utilizava da racionalidade política neoliberal. Dito de outra maneira, o referido PNE foi gestado no final dos anos 1990, período em que o governo sofria influências diretas do mercado, tendo o modelo empresarial como referência para elaboração das políticas públicas.

Desta forma, a concepção de gestão democrática presente no referido plano apresenta características que mais se aproximam do modelo gerencial, uma vez que se percebe a presença no corpo do texto de enunciações que demonstram uma forte influência da lógica do mercado, com ênfase no indivíduo, no empreendedorismo e na competição.

### **3.3.2 PNE (2014-2024)**

Embora a conjuntura sociopolítica e econômica brasileira do período da elaboração do PNE em vigor tenha sido apresentada no capítulo anterior, é importante relembrarmos um pouco o seu contexto. Em forma de síntese, vimos que, antes de expirar o PNE (2001-2010), tivemos, de um lado, os anseios dos profissionais da educação representados por entidades sindicais e associações ligadas à educação e, do outro, os interesses de organizações educacionais de natureza privada. Nesta disputa, o governo se posicionava de maneira estratégica. Com a maior força política, buscava defender as suas supostas conveniências, utilizando-se de barganhas políticas.

Assim, nos anos que antecederam à promulgação do PNE (2014-2024), foram criados diversos e amplos espaços de debates no país. Tais espaços se caracterizaram como verdadeiras arenas de disputas. Neste sentido, o Congresso Nacional tornou-se o aglutinador dos embates que, por fim, materializaram-se em forma de lei. Na verdade, os embates continuaram nos anos que se seguiram à implantação do Plano, porém, não na mesma intensidade e no mesmo clima

de euforia que ocorreu naquele momento, repercutindo em outros ambientes que não os acadêmicos, tendo inclusive, o apoio da imprensa nacional (SOUZA, 2016).

Posto isso, partimos para pôr em evidência os discursos sobre gestão democrática presentes no PNE em vigor. A priori, nos concentramos na Lei nº 13.005/2014, que instituiu o documento. Posteriormente, nossa atenção convergiu especificamente para a Meta nº 19 do PNE, cujo tema é gestão democrática da educação, no intuito de demonstrar os limites, avanços e desafios contidos na referida meta.

Nesta perspectiva, o princípio da gestão democrática se faz presente na referida lei. Para Cury (2015), o espírito que perpassa o corpo da lei e seu anexo, o Plano, segue esta concepção. Assim, logo no seu 2º Artigo, que estabelece as diretrizes do Plano, tal princípio é citado, estando entre as dez mencionadas: “VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014).

A gestão democrática ganha destaque na Lei exposta, quando ocupa um dos quatorze artigos.

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, grifo nosso).

Se não bastasse o princípio da gestão democrática ser mencionado entre as diretrizes do PNE e, fazendo-se presente em um artigo da lei que o instituiu, ele aparece também como tema, entre as vinte metas a serem alcançadas. Todavia, podemos notá-lo nas entrelinhas do documento. Exemplificando, ele é mencionado na estratégia 7.4 que trata sobre avaliação da Educação Básica. Após falar sobre o processo de autoavaliação, a referida estratégia conclui apontando para o “aprimoramento da gestão democrática.”

Vejamos então a Meta nº 19, que trata especificamente da gestão democrática da educação pública, com as lentes foucaultianas. Estamos cientes de que os discursos sobre a gestão democrática no PNE em vigor se deram como resultado do jogo de interesses de poder já abordado anteriormente.

Jogo esse, em que as ingenuidades, ignorâncias e neutralidades não se fizeram presentes. Antes, ao contrário. Segundo Aquino (2015), no período em que o projeto<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> PL nº 8035/2010



tramitava no Congresso Nacional, foram feitas 74 emendas somente à referida meta, isso na primeira fase, havendo ainda emendas ao substitutivo e outras no Senado. Assim, para se chegar ao documento final, estiveram em jogo discursos sobre a gestão democrática que, conscientemente, foram omitidos e negligenciados, priorizados e destacados e ainda outros estiveram à mercê de interpretações, distanciando-se de objetividade.

Sabe-se que “não há saber neutro. Todo saber é político [...], todo saber tem sua gênese em relação de poder (MACHADO, 1979, p. 21). Então, o que está dito sobre a gestão democrática no PNE não foi fruto do acaso. Até porque, “[...] os saberes se constituem com base em uma vontade de poder e acabam funcionando como correias de transmissoras do próprio poder a que servem” (VEIGA-NETO, 2014, p. 102).

Desta forma, o texto da meta exposta apresenta o resultado do longo período de disputas envolvendo forças representadas por uma diversidade de interesses: entidades ligadas à educação pública, outras à educação privada, entidades confessionais etc. Além dessas ou por causa dessas, estava a sociedade política com suas conveniências e o próprio governo de se manter e afirmar no jogo do governo. Assim, a Meta nº19 se resume em assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associar critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas (BRASIL, 2014).

Considerando apenas a enunciação da Meta nº 19, verificamos que ela gravita em torno da ocupação do cargo de diretores de escolas públicas, implicando num processo seletivo qualificado acompanhado pela participação da comunidade escolar. Segundo Peixoto (2013), a ocupação de tal cargo, unicamente por eleições diretas nas escolas públicas, encontra limites na legislação federal por constituir-se em cargo comissionado. No entanto, a referida meta aponta os caminhos para a ocupação, mencionando, inclusive, eleições, até que surja uma Emenda Constitucional que venha regulamentar tal matéria.

Cabe, neste momento, uma ressalva. Em que pese o plano educacional se constitua numa política educacional auspiciosa, Cury (2011, p. 809), deixando de lado um certo otimismo exagerado, faz a seguinte ponderação: “[...] em termos de políticas públicas, os efeitos esperados de um Plano podem ficar preponderantemente na afirmação de uma nobre intenção, sem que venham a ser uma efetiva ação constitutiva.”

A ponderação feita pelo autor acima citado faz sentido quando analisamos, por exemplo, a efetivação da meta do Plano Nacional em vigor que trata da gestão democrática. Apesar de todo aparato legal advindo de conquistas históricas já relatadas, o provimento do cargo de diretor escolar, pela via democrática, ainda é um desafio a ser conquistado. Outras

formas, sobretudo a indicação política, tem sido adotada no Brasil ao longo dos anos, como mostra a tabela 03.

**Tabela 03 - Percentual dos municípios com base nas formas de ocupação de diretores de escolas públicas municipais do Brasil.**

Ano	Apenas indicação	Apenas eleição	Apenas concurso	Apenas outros	Eleição e outras formas	Indicação e outras formas	Não responderam
2013	59%	17,8%	5,8%	2,7%	6,6%	8,1%	-
2014	74,4%	12,4%	3,6%	3,2%	4,2%	2,1%	0,1%
2019	66,19%	13,55%	7,22%	6,7%	4,56%	1,78%	-

**FONTE:** Com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE (2018/2020) – Inep. Adaptado pelo pesquisador

Dados provenientes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o processo de escolha para ocupação do cargo de direção escolar das escolas municipais de todo o país, divulgados em 2013, um ano antes da publicação do PNE (2014-2024), mostram que 59% dos diretores das escolas públicas municipais foram indicados. Se somarmos o modelo de “apenas indicação”, ao modelo “indicação e outras formas”, alcançaremos o percentual de quase 70%.

Considerando a porcentagem de municípios brasileiros que utilizaram o modelo misto de seleção e eleição, que mais se aproxima do proposto pela Meta nº 19, tivemos, em 2013, apenas 6,6%. Se juntarmos este modelo com “apenas eleição”, obteremos 24,4%. Lembrando que este dado foi anterior ao atual PNE.

Passados cinco anos da aprovação do PNE em vigor, o percentual da ocupação por indicação para o cargo de diretor escolar das escolas públicas municipais do país continua elevado. Em 2019, o modelo “Eleição e outras formas”, que se aproxima ao proposto pela meta mencionada, diminuiu de 6,6% para 4,56%. O decréscimo também ocorreu com o modelo “apenas eleição”, de 17,8% para 13,55%.

**Tabela 04 - Percentual dos municípios com base nas formas de seleção de diretores de escolas públicas municipais do estado da Bahia.**

Ano	Apenas indicação	Apenas eleição	Apenas concurso	Apenas outros	Eleição e outras formas	Indicação e outras formas
2014	81,5%	10,8%	0,7%	1,2%	4,8%	1%
2019	76,64%	7,78%	0,3%	8,04%	5,12%	2,12%

**FONTE:** Com base nos relatórios do segundo e terceiro ciclos de monitoramento das metas do PNE (2018/2020) – Inep. Adaptado pelo pesquisador.

Observando as formas de seleção de diretores de escolas públicas municipais do estado da Bahia, veremos que o modelo “eleições e outras formas”, que mais aproxima-se da meta de referência, ainda está distante do estabelecido. O percentual aponta que, no ano da promulgação

do atual PNE, apenas 4,8% dos municípios da Bahia satisfaziam esse modelo (Tabela 04). Se somarmos o modelo misto (eleição e outras formas) mais ao modelo “apenas eleição”, chegaremos, em 2014, a 15,6%.

Em 2019, os municípios baianos que cumpriram parcialmente a Meta 19, executando eleições, somam 12,9%, sendo que desses, 7,78% realizam-nas de forma exclusiva e 5,12% realizam eleições associadas a outras formas de escolha (Tabela 04). Numa direção contrária ao princípio da gestão democrática, a indicação do diretor é a forma de nomeação que prevalece nos municípios baianos, já que o percentual dos que a adotaram é de 78,76%, sendo que em 76,64% deles é praticada a indicação apenas e, em 2,21%, a indicação é combinada com outras formas de seleção.

Diante destes indicadores, que mostram um abismo existente entre o que dizem os instrumentos legais sobre a ocupação do cargo de diretor escolar e a realidade dos municípios, parece-nos apropriável aplicar ao contexto atual a tese de Saviani (1999, p 48), que nos leva a refletir: “[...] quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola; e de como, quando menos se falou em democracia, mais a escola esteve articulada com a construção de uma ordem democrática.”

Neste sentido, há um paradoxo instalado. No aspecto legal, o princípio da gestão democrática avançou de forma substancial nas últimas décadas. Ele está estritamente ligado à elaboração ou execução das políticas educacionais. No aspecto prático, infelizmente, vemos a predominância do sistema de indicação para a ocupação do cargo de diretor escolar das escolas públicas municipais do país, especificamente da Bahia.

É importante esclarecer que a eleição para diretor escolar não deve ser vista como uma panaceia para a escola. Não há garantias de que a gestão democrática efetiva-se por meio dela. Na verdade, “[...] a eleição para diretor é apenas o meio para democracia e não o fim, isto é, eleição não garante o exercício do poder com base na democracia pelo gestor escolar (PEREIRA; SILVA, 2019, p. 18).

Ainda que não seja uma garantia, a eleição para diretor escolar torna-se uma medida imprescindível para a efetivação da gestão democrática. Como massivamente abordado neste trabalho, a escolha do diretor escolar, pela via democrática, é defendida pelas instituições acadêmicas, associações e sindicatos ligados à educação etc. Ele é assunto pautado no Plano Nacional de educação (2014-2024), com destaque na Meta nº 19 com suas estratégias.

**Tabela 05 - META nº19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e suas oito estratégias.**

**META nº 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.

<b>19.1</b>	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;
<b>19.2</b>	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;
<b>19.3</b>	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;
<b>19.4</b>	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;
<b>19.5</b>	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;
<b>19.6</b>	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;
<b>19.7</b>	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
<b>19.8</b>	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.

**FONTE:** Elaborada pelo autor a partir do PNE instituído pela Lei nº 13.005/2014.

A princípio, podemos notar influências do setor privado na enunciação da Meta do Plano Nacional que trata da gestão democrática. Isto, em razão da manutenção, no atual PNE, ao que foi estabelecido no texto constitucional<sup>60</sup>, no qual menciona a gestão democrática tão somente ao ensino público, sem ao menos esclarecer de que modo deveria se processar a gestão do ensino nas instituições privadas.

Essa manutenção do *status quo* faz parte da racionalidade política neoliberal. A gestão, neste formato, é explicitada na estratégia 19.2 da referida meta, ao estabelecer entre os critérios para o provimento do cargo de diretor, o mérito e o desempenho. Semelhantemente, a estratégia 19.8 menciona “[...] aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos [...]” (BRASIL, 2014).

<sup>60</sup> Art. 206 “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Essas características meritocráticas para o provimento do cargo de diretor fazem parte das estratégias<sup>61</sup> da racionalidade neoliberal, na medida em que se espelha na gestão empresarial, na qual está lastreada “[...] nos princípios da gestão estratégica e do controle de qualidade com vistas a promover a racionalização, a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino” (CABRAL NETO, 2009 p. 197).

Cabe salientar que nuances neoliberais se fizeram presentes no Brasil ainda nos anos 1960. A propósito, Anísio Teixeira já denunciava a interferência da lógica empresarial naquele período: “Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquinofatura de produtos materiais” (TEIXEIRA, 1968, p. 15). Para o autor, a natureza das atividades deveria estar muito bem definida, pois “[...] em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado (TEIXEIRA, 1968, p. 15).

Retornando à Meta nº 19 e suas estratégias, notamos também que cada enunciado no corpo do texto tem um sentido e um propósito. Como podemos verificar na Tabela 05, o texto apresenta uma série de verbos (priorizar, ampliar, incentivar, estimular, favorecer, desenvolver etc.) que denotam uma boa vontade em promover a gestão democrática na educação, mas que não passam disto. O conjunto de tais verbos aproximam-se mais de uma norma orientadora. Dito de outra maneira, o que deveria ter um caráter prescritivo cede espaço para o declarativo, reduzindo a força e eficácia do mesmo (CURY, 2011).

Por fim, ressaltamos que, como o atual PNE serviu de referência para a elaboração dos planos municipais, apresentá-lo de forma mais descritiva (ainda que não minuciosamente) do que analítica possibilitou, como por um ensaio, ampliar os horizontes, na perspectiva de compreender como se processaram os discursos sobre a gestão democrática e seus desdobramentos nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB.

---

<sup>61</sup> Na verdade, a meritocracia vem do modelo burocrático. No entanto, o modelo neoliberal (híbrido) implantado no Brasil se apropriou de tal estratégia (CABRAL NETO, 2009).

#### **4. INFLUÊNCIAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PME DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO E SUAS IMPLICAÇÕES NOS DISCURSOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA.**

Apresentamos, no capítulo anterior, os discursos sobre gestão democrática no contexto dos planos nacionais de educação. Traçamos os momentos em que discursos sobre planos educacionais emergiram ao longo da história da educação brasileira, articulando-os, quando possível, com os discursos sobre gestão democrática nos mesmos. Evidenciamos, também, o jogo que se deu a partir do processo de elaboração e implementação do atual PNE, o qual se tornou um importante instrumento normativo do planejamento educacional brasileiro.

Percebemos as diversas influências no processo de elaboração dos planos educacionais, sobretudo do PNE (2014-2024). Influências estas que levaram ao MEC o desenho de 20 metas, seguidas de estratégias, que deveriam ser alcançadas dentro de um prazo determinado. Concentramo-nos na Meta nº 19 que trata sobre a gestão democrática e de suas estratégias. Destacamos como a racionalidade neoliberal influenciou na elaboração da referida meta.

Neste capítulo, detemo-nos em mostrar as influências que os PME do TISB sofreram em seus respectivos processos de elaboração. Influências internas, oriundas da participação da sociedade na construção dos referidos planos, realçando as vozes que se fizeram presentes no seu processo de elaboração. Influências externas, tanto do Governo Federal, de onde descendem as orientações sobre a gestão democrática, como também do governo estadual, através do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) prestando assessoria aos municípios apontando o que deveria conter nos PME.

Buscamos também mostrar como tais influências repercutiram nos discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios estudados, sobretudo da imanente força dos agentes públicos locais, acentuada nas análises dos referidos PME e ratificada pelas respostas dos sujeitos enunciadore das secretarias municipais de educação. Para tanto, levamos em consideração os diferentes lugares de fala dos referidos sujeitos, separando-os, quando necessário, as respostas por função: dirigente municipal de educação (D8), coordenador (a) de educação (C9) e técnico (a) da secretaria de educação (T7).

Ressalvamos ainda que, para compreender o processo de elaboração dos planos educacionais, deve-se levar em conta a orientação do MEC quanto à necessidade do alinhamento dos planos subnacionais com o PNE (2014-2024). O desalinhamento poderá pôr em risco as políticas educacionais expressas nos referidos planos. Visando a esta compreensão,

apresentamos, na seção seguinte, a importância dos planos subnacionais estarem alinhados com o atual PNE.

#### 4.1 A IMPORTÂNCIA DO ALINHAMENTO DOS PLANOS SUBNACIONAIS COM O PNE (2014-2024).

Após a instituição do PNE (2014-2024) mediante Lei nº 13.005/2014, o MEC divulgou amplamente materiais<sup>62</sup> que serviriam de base na elaboração/adequação dos planos educacionais dos estados, Distrito Federal e municípios. A orientação dada nos diversos documentos era que os referidos planos estivessem alinhados com o plano nacional, caso contrário, comprometeria a efetivação do PNE em vigor.

O atual PNE aglutina as diretrizes e metas da educação brasileira que foram extensivamente discutidas na história presente de nosso país, sobretudo numa série de conferências de educação, iniciada em 2009, em todo território nacional, culminando em 2010, com a Conae. Ainda que consideremos as especificidades e adequações de cada ente federado, a convergência entre os planos subnacionais com o PNE (2014-2024) fortalece não só as diretrizes contidas no plano nacional, resultantes de acordos e consensos entre os diversos segmentos sociais, como também fortalece o pacto federativo.

Desta forma, o alinhamento dos planos subnacionais com o PNE (2014-2024) é estratégico não só no conteúdo. A manutenção da mesma formatação, respeitando as metas nacionalmente traçadas e acrescentando as especificidades de cada território é uma maneira de tornar concreta o trabalho colaborativo (BRASIL, 2014c).

Neste sentido, o pacto federativo tem como escopo criar as condições para o alcance das metas e a implementação das estratégias do Plano. Os municípios brasileiros, além de atuarem no jogo de cooperação para com a União e com os estados, aos quais pertencem, puderam elaborar os seus planos educacionais em consonância com o PEE e PNE. Em se tratando dos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB, ressaltamos que o alinhamento deveria seguir também o PEE da Bahia. No entanto, o documento estadual não serviu de referência para a elaboração dos referidos PME, uma vez que sua aprovação se deu posteriormente à construção dos mesmos.

---

<sup>62</sup> Entre os materiais divulgados estão: “Alinhando os Planos de Educação”, “Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” e “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações”. Ver <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

A elaboração/adequação dos planos educacionais dos estados e municípios foi seguida de perto pelo governo federal, o qual realizou um grande esforço para certificar-se de que todos os entes federados tivessem seus planos aprovados ou adequados. Essa preocupação faz sentido, quando após a vigência do PNE (2001-2010) apenas 12 estados possuíam planos aprovados por lei. No caso dos municípios, dados oficiais apontam tão somente para cerca de 1.600 planos municipais aprovados no período de 10 anos (BRASIL, 2014b).

O artigo 2º da Lei nº 10.172/2001, que instituiu o plano anterior, determinava que todos os entes federados deveriam elaborar seus respectivos planos educacionais com base no referido plano nacional, no entanto, o resultado final, como vimos, foi insatisfatório. Ou seja, embora houvesse uma determinação legal para que todos os entes federados do Brasil tivessem seus planos de educação aprovados, após uma década, o efeito foi limitado.

Desta forma, a experiência com o PNE (2001-2010) mostrou que só o instrumento legal seria insuficiente para assegurar que todos os estados, Distrito Federal e municípios apresentassem seus respectivos planos e, que tais planos, estivessem em harmonia entre os territórios, tendo o plano nacional como referência. Daí a importância em operacionalizar o pacto federativo no processo posterior à promulgação do atual PNE, em 2014.

Visando acionar o pacto federativo de maneira prática e possível, o MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino<sup>63</sup> (SASE/MEC), em parceria com o Consed e a Undime, criou uma Rede de Assistência Técnica, conferindo aos entes federados auxílio técnico e acompanhamento em todas as etapas dos planos: elaboração, implementação e monitoramento das ações previstas.

A Rede de Assistência Técnica foi fator determinante para que os entes federativos percorressem todas as etapas da adequação ou elaboração dos planos de educação (GROSSI JÚNIOR; ALCÂNTARA; CUNHA, 2018). Praticamente todos os entes federados<sup>64</sup> homologaram leis que tratam dos planos educacionais, mostrando, com isso, a relevância do trabalho colaborativo. Para Grossi Júnior, Alcântara e Cunha (2018, p. 189), o resultado satisfatório da ação só foi possível graças ao “[...] protagonismo da União, neste caso, por intermédio da SASE/MEC – compreensão do MEC de sua função supletiva em relação aos

---

<sup>63</sup> A SASE foi criada em 2011 em atendimento a uma deliberação da Conae - 2010. Para mais detalhe, ver artigo de Grossi Júnior, Alcântara e Cunha (2018), intitulado *O processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC*.

<sup>64</sup> De acordo com o site “PNE em movimento”, a situação do estado do Rio de Janeiro encontra-se até a presente data como: “consulta pública realizada”. Quanto aos municípios, Ribeirão Preto e Iaras e Vargem, todos do estado de São Paulo, aparecem com o status: “Projeto de Lei enviado ao legislativo”. Ver <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 08 fev. 2021.



estados, Distrito Federal e municípios com o desenvolvimento de assessoramento técnico para a elaboração ou adequação dos planos.”

Os municípios baianos receberam orientação para a formulação da referida política, conforme preconiza o art. 8º do atual PNE, de um comitê tripartite, no qual a União estava representada pela SASE/MEC; a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam) e da participação da Undime no processo de assessoramento aos municípios.

O comitê, após elaborar uma agenda coletiva, constituiu uma rede de avaliadores educacionais que prestou assistência técnica aos municípios, assessorando-os nas atividades relacionadas à elaboração/adequação dos referidos PME. O apoio técnico e a sensibilização do comitê tripartite surtiu efeito. Em 2015, especificamente, todos os municípios que compõem o TISB tiveram seus planos educacionais aprovados por lei.

#### 4.2 INFLUÊNCIAS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DOS PME DO TISB.

Mostramos, na seção anterior, a orientação que os entes federados receberam do MEC para que formulassem seus planos educacionais em concordância com as diretrizes e metas contidos no PNE (2014-2024), de maneira que estivessem alinhados com o plano nacional. Vimos também o funcionamento do pacto federativo no processo de elaboração dos planos educacionais, especificamente dos municípios do TISB, sendo operacionalizado por um comitê tripartite, no qual a União estava representada pela SASE/MEC; a SEC/BA, por meio do Proam e da participação da Undime no processo de assessoramento aos municípios.

O alinhamento dos planos educacionais refere-se à tentativa dos municípios em manterem, em seus planos, as diretrizes e metas contidas no atual PNE. Considerando que os planos municipais poderiam ser limitados ou potencializados em relação aos planos estadual e ao nacional, foi recomendado pelo governo federal que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvessem na construção dos PME da mesma forma que se envolveram na construção do PNE, refletindo a pactuação entre as três esferas de governo (BRASIL, 2014c).

De uma forma geral, procuramos identificar, nos planos educacionais e nas respostas dos sujeitos da pesquisa, as representações que compuseram as comissões colaborativas e suas equipes técnicas que participaram da construção dos planos educacionais estudados. Conforme o Proam e o MEC, cada município deveria formar uma comissão colaborativa para elaborar

seu plano. A comissão seria formada por representantes da Secretaria Municipal de Educação, representantes das escolas, de outros setores da prefeitura, da Secretaria Estadual de Educação, dos Conselhos de Educação, das Universidades e de setores da sociedade do município (BRASIL, 2014c).

De acordo com os questionários, as representações acima citadas estiveram presentes na construção dos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB. Além dessas, acrescentam-se, na lista das representações, diversas outras como: Câmara de Vereadores, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, associações comunitárias, representante da educação privada, representante da secretaria de saúde, finanças, sindicato do magistério municipal, conselho tutelar, centro de referência de assistência social, maçonaria e movimentos sociais.

Quanto aos PME estudados, 13 deles<sup>65</sup> (54%) citam as representações que participaram da elaboração dos mesmos ou apresentam listas com os nomes dos envolvidos nas comissões designadas por cada município. Teoricamente, a construção dos referidos planos contou, “[...] com a participação de todos os segmentos da sociedade, a saber, escolas, associações, igrejas, conselhos, membros do legislativo e do executivo e assim por diante” (CORDEIROS, 2015, p.11).

No entanto, tal assertiva é posta em dúvida. Conforme relato do município de Barra do Choça, “todos os segmentos orientados pela Proam estão no decreto. Não posso afirmar sobre a participação ativa dos próprios. Os relatos atuais não condizem com os registros” (D8). Esta pode ser apenas uma questão pontual de Barra do Choça ou envolve os demais municípios que compõem o TISB?

Refletindo sobre o que está dito pelo sujeito do município de Barra do Choça nos questionários, trilhamos, não pelo caminho de respostas verdadeiras ou falsas, mas buscamos perceber os efeitos de poder contidos nelas. Numa análise foucaultiana, diria Veiga-Neto (2006, p. 9), o importante é “[...] compreender de que maneiras, por quais caminhos, tudo aquilo que se considera verdade tornou-se um dia verdadeiro.”

Embora para o sujeito de Barra do Choça, as representações, ora citadas, aparecerem no decreto municipal, todavia ele problematiza, duvidando se tais representações realmente participaram do processo de elaboração do PME como consta no referido decreto, alegando que “[...] os relatos atuais não condizem com os registros”.

---

<sup>65</sup> Aracatu, Barra do Choça, Caetanos, Condeúba, Cordeiros, Guajeru, Licínio de Almeida, Mirante, Maetinga, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo e Tremedal.

O tom de denúncia ou de negação apresentado pelo sujeito D8 de Barra do Choça, cujo cargo que ocupa é o de dirigente municipal de educação, deve ser levado em conta, afinal, é lugar institucional de posição, sendo propício para o exercício do poder e, simultaneamente, um lugar de formação de saber. Deste lugar, emanam discursos como forma de poder.

Salientamos que, não obstante a enunciação proferida por D8 de Barra do Choça, pondo em xeque a construção coletiva do PME, sua análise foge ao escopo deste trabalho. Certamente, investigar a efetivação da gestão democrática no município mencionado daria uma excelente pesquisa. No entanto, nosso olhar mirou na correlação de forças que envolve a política local.

No período de elaboração do PME de Barra do Choça, quem estava à frente do executivo municipal, foi o prefeito Oberdan Rocha<sup>66</sup>. Na época, por estar no seu segundo mandato, Oberdan Rocha não poderia concorrer às eleições de 2016. As eleições ocorreram e Adiodato Araújo<sup>67</sup>, que já havia sido derrotado por Oberdan em 2012, vence o pleito municipal. Adiodato, agora prefeito, tenta sua reeleição em 2020. Seu principal opositor era o ex-prefeito Oberdan. Foi justamente neste contexto político que os questionários foram enviados para os secretários municipais de educação.

Este foi o palco político em que foram produzidos os discursos proferidos pela secretaria municipal de educação provocados por este trabalho. Neste sentido, “[...] os discursos são os recursos, a própria matéria a partir da qual os textos em que se faz referência à política são produzidos (DOHERTY, 2008, p. 204). Assim, a resposta do sujeito de Barra do Choça está ligada ao exercício do poder político.

Já o município de Caraíbas, cujo PME não cita as representações que participaram da construção do mesmo, nem faz referência à comissão colaborativa, manifesta-se da seguinte maneira: “No processo de transição de governo ocorrido em 2017, essa documentação não foi disponibilizada” (D8). No contexto de alternância de governo, especialmente no interior do estado da Bahia, infelizmente documentos (impressos e virtuais) contendo informações importantes, são muitas das vezes desfeitos, retidos e apagados.

Via de regra, as representações que constam nos decretos, leis e no corpo do texto dos PME do TISB, como sendo aquelas que participaram do processo de elaboração dos referidos planos educacionais, são válidas e essenciais para a construção coletiva dos planos educacionais. Conforme vimos, tais representações, ao menos nos questionários e planos citados, participaram do processo citado.

---

<sup>66</sup> Oberdan Rocha, filiado ao Partido Progressista, está no seu quinto mandato (1992, 2000, 2008, 2012 e 2020). Ver <http://www.ibam.org.br/> Acesso em: 10 mar. 2021.

<sup>67</sup> Adiodato Araújo, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, não conseguiu a sua reeleição em 2020.

Quanto à participação da sociedade civil, o resultado é outro. Quando perguntado sobre a avaliação da participação da sociedade no processo de construção dos PME, 75% dos sujeitos da pesquisa avaliaram entre regular e ruim. Ao que parece, a ausência da sociedade é aceitável e justificada por muitos municípios. É o caso de Cândido Sales: “Há sempre um desinteresse, pois a participação popular é o mínimo, mesmo que envolva interesse direto, mas acredito que isso ocorra em diversos municípios” (C9).

De fato, o sujeito de Cândido Sales não está só em demonstrar a pífia participação da sociedade no empreendimento mencionado. O município de Anagé também concorda ao dizer que: “a sociedade não tem o hábito da educação fiscal, do controle social” (C9). Jacaraci é outro município que segue esta linha, afirmando que: “infelizmente não existe grande interesse da sociedade civil em relação aos assuntos tratados na educação do município” (C9).

Apresentamos a fala da coordenação pedagógica. No entanto, outras vozes da secretaria de educação também seguiram na mesma esteira. É o caso do (a) técnico (a) do município de Ribeirão do Largo, o qual se expressa da seguinte forma: “infelizmente a sociedade não tem o hábito de participar ativamente nos processos de construção de documentos, inclusive o PME” (T7). Mas, a que se deve esta falta de hábito ou, se preferir, este desinteresse da sociedade em participar de assuntos concernente à educação do município?

O sujeito de Vitória da Conquista acredita “[...] que faltou ampla divulgação e a criação de oportunidade para a participação” (D8), ou seja, a mobilização da sociedade ficou à desejar, o que “poderia ser melhor explorada” (C9), afirma Mortugaba. Só um estudo mais apurado para conhecer o processo de mobilização dos diversos segmentos da sociedade, realizado pelas três esferas de governo, especificamente dos gestores municipais, ao encargo das secretarias municipais de educação.

Embora o município de Belo Campo declare que houve mobilização para o engajamento da sociedade na construção dos PME, ainda assim a participação no processo foi limitada. Segue a sua declaração:

Apesar da mobilização, o PME não contou com ampla participação de todas as partes interessadas. Naquele momento os gestores escolares deram uma maior contribuição, porém a participação dos docentes e de outros setores da sociedade apesar de bem representada na portaria que instituiu o grupo colaborativo foi bem limitada na prática<sup>68</sup> (D8).

---

<sup>68</sup> Grifo do pesquisador.

Segundo D8 de Belo Campo, malgrado a portaria que instituiu o grupo colaborativo ser bem representada, a participação dos docentes e de “outros setores” da sociedade foi limitada. É certo que os municípios precisaram elaborar, no prazo de um ano, seus respectivos planos educacionais, estabelecido pela Lei nº 13005/2014, envolvendo todas as representações institucionais ora citadas, e dos diversos segmentos da sociedade civil, a participação plena e desejada foi ameaçada.

Desta forma, com todo o auxílio técnico do comitê tripartite, as secretarias municipais de educação empenharam-se na construção dos mencionados planos. Como na prática não houve o envolvimento da sociedade a contento demonstrado pelos questionários, as referidas secretarias focaram em suas equipes técnicas. Isto se confirma na resposta do sujeito de Condeúba, ao dizer que: “[...] o documento foi construído, graças a um Grupo Colaborativo devidamente selecionado; até hoje a população escolar não conhece o Plano, os políticos também” (T7).

Antes de avançarmos na nossa análise, cabe aqui um adendo. Segundo o questionário, o T7 de Condeúba também se identifica como presidente do Conselho Municipal de Educação. O questionário relata inclusive que o referido sujeito, como membro do grupo colaborativo, participou ativamente da elaboração do PME como representante do CME, mantendo o vínculo funcional com a secretaria de educação do município.

Ao mencionar que o grupo colaborativo foi “devidamente selecionado”, voltamos o nosso olhar para as relações de poder que envolveram as secretarias municipais de educação do TISB. Neste caso, poderá haver resistência do sujeito da pesquisa de Condeúba ou cooptação por parte da secretaria municipal. Resistência não no sentido antagônico ao poder, mas inerente às relações de poder. Este é o entendimento de Foucault (2006, p.249) ao dizer que “[...] não há relações de poder sem resistências; que estas são tão mais reais e eficazes quanto mais se formem ali mesmo onde se exercem as relações de poder.” Ao que parece, não houve resistência por parte do sujeito mencionado, considerando suas respostas do questionário.

No nosso entendimento, o sujeito T7 de Condeúba foi cooptado pelo governo local através de sua secretaria de educação. Cooptado, no sentido de torná-lo, enquanto representante do CME, cúmplice das orientações advindas da referida secretaria. Esta posição nossa baseia-se nesta e nas demais respostas dadas pelo sujeito mencionado.

Nesta direção, vejamos a resposta dada pelo sujeito do município de Planalto sobre a avaliação da participação da sociedade na construção do PME: “a participação foi muito

restrita. Apenas um grupo de profissionais escolhidos pela Secretaria de Educação participaram da elaboração do documento<sup>69</sup> (T7).

Dada a realidade socioeconômica e política serem muito próximas, a maneira como os planos educacionais dos municípios de Condeúba e Planalto foram construídos não é muito distante dos demais municípios que compõem o TISB. Em alguns, a influência da secretaria municipal de educação foi menor e, em outros, a influência teve contornos de interferência e ingerência. O próprio fato de profissionais da educação serem diretamente indicados pelo dirigente municipal de educação, já sinaliza para isto.

#### 4.3 INFLUÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DA META QUE TRATA SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS PME DO TISB.

Para o pensamento foucaultiano, os discursos não surgem pelo acaso, nem tão pouco aparecem como sendo apenas uma comunicação simples e neutra. Assim, discursos não se constituem simplesmente como meros signos, linguagens ou o resultado da combinação de palavras que representam as coisas do mundo (VEIGA-NETO, 2014). Eles são produtos destilados de influências, revelando práticas políticas. Nesta perspectiva, para responder sobre quais vozes influenciaram na elaboração dos discursos presentes na meta que trata sobre gestão democrática dos PME do TISB, torna-se imperativo considerar as normas que lhes deram amparo legal, bem como os instrumentos legais que serviram de referência no processo de elaboração dos planos. É importante também perceber como os sistemas municipais de ensino do TISB se organizaram para melhor adequar o princípio da gestão democrática em suas legislações, considerando a realidade local de cada município.

Ressaltamos que, nesta seção, a nossa preocupação foi apresentar as diversas representações, citadas pelos sujeitos da pesquisa, que influenciaram na construção da meta exposta dos planos educacionais mencionados. Nosso intuito foi mostrar pontos de referência do tecido social que deram forma aos discursos sobre a gestão democrática que aparecem nas referidas metas dos PME. No capítulo posterior, evidenciamos os sentidos e concepções sobre a temática.

Dito isso, podemos afirmar que o maior agente influenciador dos discursos sobre a gestão democrática presentes na referida meta dos planos municipais estudados foi, sem dúvida, o Governo Federal. Não poderia ser diferente. É de lá que são definidas as políticas

---

<sup>69</sup> Grifo do pesquisador.

educacionais, as diretrizes curriculares, parte dos recursos financeiros e especificamente as orientações para a gestão da educação pública. Neste caso, o princípio da gestão democrática foi estabelecido desde a Constituição Federal de 1988, ampliado pela LDB nº 9394/1996 e fortalecido pela Lei nº 13.005/2014 que implementou o atual PNE.

Como abordamos amplamente neste trabalho, a Meta nº19 do PNE (2014-2024) contém especificamente os discursos sobre a gestão democrática que deveriam ecoar em todos os planos subnacionais. Discursos estes inseridos e reinseridos no atual texto da referida meta do Plano Nacional, que foram produzidos no contexto de disputas e tensões que fizeram parte do jogo de interesses de diferentes grupos da sociedade, resultado da correlação de forças do tempo histórico em que estão inseridas (GOMES, 2011).

Não é demais lembrar que o Plano Estadual de Educação da Bahia não serviu de referência para a elaboração dos PME, uma vez que sua aprovação se deu mediante Lei nº 13.559 de 12 de maio de 2016, data posterior à construção dos mesmos. No entanto, o Governo Estadual também exerceu influência na construção da meta que trata da gestão democrática através dos avaliadores educacionais do Proam, prestando assistência técnica às Comissões Colaborativas de cada município do TISB, inclusive sobre como deveriam proceder com a meta que trata sobre a gestão democrática.

Tendo em vista a realidade local de cada município, as diretrizes e metas integradas no plano nacional poderiam sofrer mudanças na construção dos PME, desde que não se distanciassem das referenciadas no PNE vigente. Em se tratando dos planos educacionais dos municípios estudados, notamos modificações, especificamente, na enunciação da diretriz e da meta que tratam sobre a gestão democrática, tendo como referência o PNE atual. Tais modificações deram conta de explicitar, se não todas, ao menos as influentes vozes, que fizeram-se presentes no processo de elaboração dos próprios.

Não só isso, os acréscimos e as retiradas de enunciados na referida meta revelaram também os efeitos de poder provocados nos discursos sobre a gestão democrática presentes nos referidos planos educacionais. Vejamos, então, o caso de Anagé. “Assegurar condições, em até 1 (um) ano, para a efetivação da gestão democrática **participativa** da educação, associada a critérios técnicos, **sócio-históricos**, de desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...]” (ANAGÉ, 2015, grifo nosso).

Primeiramente, o município estabelece como forma da administração educacional a gestão democrática participativa. Conforme Lück (2006b), a enunciação “gestão democrática participativa” é uma redundância útil, pois reforça uma das dimensões mais importantes da gestão democrática, sem a qual esta não se efetiva. Para a autora, a participação é entendida

[...] como um processo dinâmico e interativo que vai muito além da tomada de decisão, uma vez que caracterizado pelo interapoio na convivência do cotidiano da gestão educacional, na busca, por seus agentes, da superação de suas dificuldades e limitações do enfrentamento de seus desafios, do bom cumprimento de sua finalidade social e do desenvolvimento de sua identidade social (LÜCK, 2006b, p. 30).

Desta forma, a inclusão do enunciado “participativa” junto à gestão democrática é significativo, na medida em que, majoritariamente, o que se propaga nos instrumentos legais sobre a gestão democrática é a representatividade, através dos mecanismos democráticos (dos conselhos diversos, grêmios estudantis, associação de pais etc).

Outro ponto que merece destaque da meta do município de Anagé é a substituição do critério “mérito” por critérios “sócio-históricos” para a efetivação da gestão democrática. Ainda que não mencione entre as suas estratégias o que seriam os critérios “sócio-históricos”, é revelador uma vez que toma uma direção contrária da lógica da racionalidade gerencial presente do PNE vigente.

A inserção de novos enunciados e a mudança de outros leva-nos a perceber como um discurso emerge, circula e produz verdades. Neste caso, um discurso sobre gestão democrática que mais se aproxima das correntes progressistas ligadas à educação. Assim, tal discurso ecoou no município de Anagé, tornando-se verdade no PME.

Para esse saber político expresso na referida meta do PME de Anagé, buscamos conhecer o contrapiso que permitiu a emergência dos mesmos. Quem estava à frente do executivo municipal naquele momento era uma professora<sup>70</sup> da rede estadual. A formação profissional e acadêmica revela o lugar sócio-político e cultural em que a prefeita fora formada.

Na perspectiva foucaultiana, compreender o lugar do sujeito e a posição em que ele ocupa é de extrema importância na análise que se pretenda realizar na qual o sujeito está imerso. Foucault (2008a, p. 58) ressalta que “[...] as posições do sujeito se definem igualmente pela situação que lhe é possível ocupar em relação aos diversos domínios ou grupos de objetos, [...] é preciso somar as posições que o sujeito ocupa na rede de informações.”

Neste contexto em que o agente do executivo tinha a responsabilidade, através da secretaria municipal de educação, de conduzir o processo de elaboração do PME, Machado

---

<sup>70</sup> Em entrevista concedida a um blog, a professora Andréa Oliveira Silva, ainda como candidata, fez a seguinte declaração: “A minha grande proposta para Anagé é a Educação. Eu acho que nenhuma sociedade melhora se não tiver um povo com conhecimento, um povo que possa participar, que possa ser cidadão, e a cidadania a gente consegue através da educação.”

Ver <http://www.blogdopaulonunes.com/versao3/?p=26298>. Acesso em: 10 nov. 2020.



(2012, p. 77) vai nos dizer que o “[...] agente do poder vai ser um agente de constituição de saber, devendo enviar, aos que lhe delegaram poder, um determinado saber correlativo do poder que exerce.” Na verdade, a chefe do executivo enquanto indivíduo “[...] é um efeito do poder e simultaneamente, ou pelo próprio fato de ser um efeito, é seu centro de transmissão. O poder passa através do indivíduo que ele constituiu (FOUCAULT, 1979, p. 103).

Ao destacarmos o papel do executivo municipal na condução da elaboração do PME de Anagé, realizada através da secretaria municipal de educação, não queremos com isso, desprezar outras vozes que também participaram do processo. Apenas sublinhamos um aspecto específico extraído do contrapiso do referido plano municipal.

Quanto aos questionários, perguntamos quais os sujeitos que participaram da elaboração da meta que trata da gestão democrática. As respostas foram agrupadas da seguinte forma:

**Quadro 05 – Participantes da elaboração da meta que trata da gestão democrática dos PME do TISB.**

CLASSIFICAÇÃO	Nº	MUNICÍPIO
ESPECÍFICO – citação de nomes	02	Condeúba e Mortugaba.
SEGMENTOS DA SOCIEDADE – professores, diretores etc.	09	Anagé, Belo Campo, Caetanos, Cordeiros, Jacaraci, Licínio de Almeida, Mirante, Tremedal e Vitória da Conquista.
GENÉRICO – todos os envolvidos	08	Aracatu, Bom Jesus da Serra, Cândido Sales, Guajeru, Jânio Quadros, Maetinga, Piripá, Ribeirão do Largo.
Não souberam responder	05	Barra do Choça, Caraíbas, Encruzilhada, Planalto, Poções.

Fonte: Questionários. Quadro produzido pelo pesquisador.

De acordo com os questionários, os municípios Condeúba e Mortugaba responderam de forma específica sobre os sujeitos que participaram da elaboração da meta que trata da gestão democrática, citando os nomes dos responsáveis pela referida meta. O respondente de Condeúba além dos nomes, nos diz: “Do grupo colaborativo, houve três<sup>71</sup> que perderam noites de sono para fechar o documento [...]” (T7). Se compreendido o “documento” como o PME, estas pessoas tiveram um empenho não só pela referida meta, mas participaram ativamente de todo o plano educacional.

Diante das respostas dos municípios mencionados sobre quais sujeitos participaram da elaboração da meta que trata da gestão democrática, notamos divergências quando comparada com outras questões. Se os respondentes disseram, em outro momento, que além das representações citadas para compor as comissões colaborativas (integrantes da Secretaria Municipal de Educação, das escolas, de outros setores da prefeitura, Secretaria Estadual de

<sup>71</sup> Um técnico (a) da secretaria e dois coordenadores (as) pedagógicos (as).

Educação, Conselhos de Educação, das Universidades e de setores da sociedade do município), outras também fizeram-se presentes na construção dos planos educacionais, então, como podem apenas três ou quatro nomes terem elaborado a meta que trata sobre a gestão democrática?

Podemos perceber no Quadro 05 que a maior parte dos municípios que compõem o TISB avança ao indicar alguns segmentos da sociedade na construção da referida meta, não se limitando a poucos nomes. A participação dos diretores escolares juntamente com profissionais da secretaria municipal de educação ganhou destaque entre os respondentes dos questionários. Vejamos alguns: “Os gestores escolares e equipe técnica da SEMEC<sup>72</sup>” (C9 de Anagé); “Gestores escolares e representantes do núcleo pedagógico da Secretaria Municipal de Educação” (D8 de Belo Campo); “Os gestores escolares, profissionais da secretaria municipal e professores” (C9 de Jacaraci).

Seguindo nesta direção, o município de Vitória da Conquista detalha sobre os participantes que elaboraram a meta mencionada, da seguinte forma:

Na Meta de Gestão Democrática participaram diretamente da construção alguns gestores da Rede Municipal de Ensino. Por se tratar de um Plano para a educação do município, deveria ter contado com a participação de profissionais de outras redes, não havendo participação de outras esferas além da municipal, representantes do SIMMP<sup>73</sup>, e da UESB<sup>74</sup> como coordenação da Comissão Representativa (D8).

A menção de alguns diretores da rede municipal de ensino, de representantes do sindicato e da Uesb aparece com o tom de lamento por parte do D8 de Vitória da Conquista, pela ausência de outros segmentos na construção da meta exposta. Faz sentido tal lamento, na medida em que o PME não se limita à rede municipal de ensino. Ele abrange a educação do município como um todo.

Posto isto, em que um conjunto de municípios cita a participação de alguns segmentos na elaboração da meta exposta, há ainda outro grupo que universaliza tal participação. Conforme o Quadro 05, cerca de 34% dos municípios que compõem o TISB responderam de forma genérica sobre quais os sujeitos participaram da elaboração da meta que trata da gestão democrática nos planos educacionais. Para este grupo, a referida meta foi construída por “todos os envolvidos” (C9 Bom Jesus da Serra); “Todos os sujeito envolvidos no processo de criação”

<sup>72</sup> Secretaria Municipal de Educação de Anagé.

<sup>73</sup> Sindicato do Magistério Municipal Público de Vitória da Conquista.

<sup>74</sup> Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

(C9 Aracatu); “Todos que atuam na educação municipal” (C9 Cândido Sales); “Todos citados acima” (D8 Presidente Jânio Quadros).

Em face das generalizações dos sujeitos da pesquisa, notamos um contrassenso em suas falas. Anteriormente, destacamos que 75% dos sujeitos avaliaram entre regular e ruim a participação da sociedade no processo de construção dos PME. No entanto, em se tratando da elaboração da meta que trata da gestão democrática nos planos educacionais, é dito que houve envolvimento de todos.

Exemplificando, o município de Presidente Jânio Quadros respondeu que “o município oportunizou a democracia na participação da comunidade escolar, porém as pessoas não aproveitam e atualmente ele está em constante processo de avaliação e monitoramento onde a Comunidade não se interessa em acompanhar o processo” (D8). Todavia, quando perguntado sobre os sujeitos que participaram da construção da meta exposta, faz menção das representações citadas em outra questão, sendo elas: “secretário escolar, Conselho Municipal de Educação, diretor escolar, professores, alunos da rede estadual, alunos da rede municipal, Conselho Tutelar, Poder Executivo, Poder Legislativo” (D8).

Conforme o quadro 05, há ainda 05 municípios que não souberam responder sobre os sujeitos que participaram da elaboração da meta tão mencionada neste trabalho. Barra do Choça e Caraíbas alegaram que estas informações não foram disponibilizadas<sup>75</sup>. Os municípios de Encruzilhada e Planalto não souberam informar. Já o sujeito da pesquisa de Poções traz elementos que merecem uma minuciosa análise. Sobre a questão levantada, ele responde da seguinte forma:

Não sei. Segundo informações de outro funcionário da Secretaria Municipal de Educação, realmente aconteceram reuniões com alguns professores da rede municipal para discussões, mas o prazo para se concluir os trabalhos se aproximava, esses momentos foram substituídos pela contratação de uma Consultoria Técnica para finalizar os trabalhos<sup>76</sup> (C9).

O sujeito C9 do município de Poções inicia dizendo que não sabia quais sujeitos participaram da construção da referida meta. No entanto, ele levanta uma questão delicada baseada em informações de pessoas da própria Secretaria Municipal de Educação. Levando em consideração as informações, ocorreram reuniões para discutir a meta que trata da gestão

---

<sup>75</sup> Há semelhanças entre os sujeitos dos referidos municípios. Entre as semelhanças, notamos que ambos (as) são dirigentes municipais de educação; assumiram no contexto de alternância política e põe em suspenso a participação coletiva do processo de elaboração dos respectivos PME.

<sup>76</sup> Grifo do pesquisador.

democrática. O sujeito não sinaliza para outros envolvidos no processo senão “alguns professores da rede municipal”.

Ainda considerando as informações, o respondente menciona que, por aproximar-se o prazo final, as reuniões foram substituídas “pela contratação de uma Consultoria Técnica para finalizar os trabalhos”. Ou seja, para acelerar o processo e cumprir com os prazos, o governo municipal, segundo a fala do sujeito, resolveu contratar uma empresa, por entender que os envolvidos na construção não dariam conta da conclusão do trabalho.

A resposta do sujeito C9 do município de Poções levanta algumas questões. Primeira, de que a participação para a elaboração da meta que trata da gestão democrática tenha sido extremamente limitada. Isso não se aplica somente ao município de Poções. Já evidenciamos isso em vários dos municípios estudados. Segunda, da influência exercida pelas secretarias municipais de educação na produção dos discursos sobre gestão democrática nos referidos planos educacionais.

A terceira questão levantada diz respeito à possibilidade de uma empresa especializada ter prestado assessoria a municípios que compõem o TISB na elaboração não só da referida meta, mas de todo plano educacional. Há indícios que apontam para esta possibilidade. Destacamos, ao longo do próximo capítulo, leis idênticas que instituíram os planos, cópias de metas, dentre outros.

Refletindo as questões à luz das teorizações e postulados foucaultianos, passamos a conhecer como os saberes sobre a gestão democrática emergiram nos planos educacionais e, em certa medida, as condições que foram produzidos. Notamos, em particular, as influências sofridas na elaboração do PME de Poções, em especial os discursos sobre gestão democrática presentes na Meta nº19 do mesmo.

Desta forma, pudemos perceber as relações de poder envolvendo os governos locais, as representações institucionais e a sociedade civil, no processo de elaboração dos planos educacionais, sobretudo da meta que trata da gestão democrática nos referidos planos. Gallo (2004, p. 90) lembra que “[...] as relações de poder são intencionais: o poder é sempre estratégico, o que equivale a dizer que é guiado por metas e objetivos, obedecendo a uma certa lógica, e possuindo uma racionalidade interna que o dirige.”

Considerando que as relações de poder são intencionais; considerando a participação pífia da sociedade civil, considerando a importância das secretarias municipais de educação que, na ocasião da elaboração dos planos educacionais, eram as responsáveis em conduzir o processo, concluímos que os governos municipais, através de suas secretarias de educação,

exerceram elevados níveis de influência na produção de saberes presentes no PME dos TISB, sobretudo, discursos sobre a gestão democrática.

Por fim, Foucault (1999b, p.43) ainda nos adverte dizendo que “[...] todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.” Em se tratando de governo local, as possibilidades de interferência do poder executivo em articular certos saberes que são produzidos, inseridos ou retirados e, posteriormente, materializados no PME, são enormes e por isso devemos desconfiar dos discursos ali produzidos.

Ressalvamos que não desprezamos outras vozes advindas das representações e da sociedade civil organizada, ainda que de forma limitada. No entanto, as análises revelaram que, por ser ainda incipiente a articulação da sociedade civil organizada na maioria dos municípios estudados (ausência de sindicatos, entidades ligadas à educação, associações de pais e mestres etc.) e tendo a secretaria municipal de educação à frente das comissões que elaboraram os PME, torna-se explícito a influência do executivo municipal na elaboração dos mesmos.

## **5. GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO.**

Após a sua publicação, mediante Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) tornava-se referência para a construção dos planos estaduais e municipais de educação de todo o país. Os Planos Municipais de Educação (PME), por sua vez, deveriam se adequar à realidade local e, simultaneamente, estar alinhados aos planos nacional e estadual. Relembramos que, no nosso caso, o Plano Estadual de Educação (PEE) da Bahia não serviu de referência para a elaboração dos PME, uma vez que sua aprovação se deu mediante Lei nº 13.559 de 12 de maio de 2016, data posterior à construção dos PME estudados. Assim, apenas o PNE serviu de modelo para os municípios pesquisados.

Tomando como referência documentos oficiais (PNE - Lei nº 13.005/2014, planos educacionais dos municípios pesquisados e das leis que implementaram os referidos planos), procuramos apresentar neste capítulo os discursos sobre a gestão democrática nos planos educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano (TISB), uma vez que “[...] é justamente no discurso que vêm a se articular poder e saber. E, por essa mesma razão, deve-se conceber o discurso como uma série de segmentos descontínuos, cuja função táctica não é uniforme nem estável” (FOUCAULT, 1988, p. 95).

Até porque, em toda sociedade, a produção de discursos, já dizia Foucault (1999b, p. 08), “[...] é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade.”

Nesta direção, o escopo deste capítulo foi analisar os discursos sobre a gestão democrática presentes nos referidos PME. Analisamos também tais discursos sob olhar dos profissionais de educação que atuam nos municípios estudados, os seus enunciadores e as relações de poder que estiveram em jogo. Nesta perspectiva, procuramos contextualizar o processo de elaboração e implementação dos planos municipais, destacando a importância que os sujeitos da implementação atribuíram a estes mecanismos que concentram as principais políticas educacionais.

Sublinhamos os enunciados sobre a temática existentes nos planos municipais, bem como nas leis que os implementaram. Enunciado é entendido neste trabalho não necessariamente como sinônimo de frase ou proposição, mas como uma função, “[...] produzido por um sujeito em um lugar institucional, determinado por regras sócio-históricas” (GREGOLIN, 2004, p. 89).

Desta forma, os enunciados presentes nas referidas leis se tornaram reveladores, na medida em que anteciparam o nível de amplitude e densidade do princípio da gestão democrática nos planos mencionados. Assim, apresentamos, no primeiro momento, as leis que instituíram os planos e, em seguida, os planos educacionais dos municípios do TISB.

### 5.1 O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEIS QUE INSTITUÍRAM OS PME DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO.

As leis que instituíram os PME tiveram o papel de guiar, apontar e, sobretudo, apresentar os respectivos planos, dando-lhes legitimidade. Elas revelam harmonia, consonância e convergência com os mesmos. No entanto, pudemos também perceber no corpo do texto de algumas delas incoerências, discordâncias e divergências com os seus referidos planos, que foram reveladas mais adiante.

Ao expor o que as leis municipais apresentam sobre a gestão democrática, tivemos como propósito antecipar os enunciados que compreendem discursos sobre a temática nos planos educacionais. Elas nos deram pistas de como tais discursos foram produzidos. Apontaram vozes que se fizeram presentes na elaboração dos referidos planos e em que circunstâncias, uma vez que as leis são simplesmente resultantes dos embates das forças em luta (BRANCO, 2020).

Nesta direção, analisamos as leis orgânicas que aprovaram e instituíram os planos educacionais dos municípios do TISB. Tais municípios deveriam elaborar ou adequar seus correspondentes planos de educação, em consonância com o Art. 8º da Lei nº 13.005/2014<sup>77</sup> que trata do atual PNE. Todos os municípios que compõem o referido território seguiram esta orientação. Entretanto, tivemos o município de Jacaraci cuja referência citada na Lei Orgânica<sup>78</sup> foi a Lei Federal nº 10.172/2001 que instituiu o PNE (2001-2010). Direção semelhante teve o município de Maetinga que estruturou seu PME com base não na Lei que instituiu o atual PNE, mas no seu PL nº 103/2012 que, na ocasião, tramitava na Câmara Federal. Ainda assim, ambos os municípios estruturaram seus respectivos PME de acordo com o PNE vigente.

---

<sup>77</sup> “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” (BRASIL, 2014).

<sup>78</sup> “Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação, de caráter plurianual, que se apresenta na forma do Anexo Único desta Lei e que desta é parte integrante, com duração de dez anos, em cumprimento à Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001” (JACARACI, 2015).

O princípio da gestão democrática se faz presente no corpo da Lei nº 13.005/2014, a qual dispõe de um artigo que trata especificamente sobre o tema. Ele aparece também entre as diretrizes a serem observadas no PNE. As leis orgânicas deveriam similarmente seguir na mesma direção, adequando tal princípio à realidade de cada município. No entanto, enunciados sobre gestão democrática não aparecem nos artigos das leis mencionadas de 08 municípios (34,8%), sendo citados apenas nas diretrizes. Há ainda 04 municípios que não fizeram referência alguma a tal princípio nas suas leis, como mostra o Quadro 06.

**Quadro 06** – O Princípio da Gestão Democrática da Educação Pública como Diretriz nas Leis que instituíram os PME do TISB.

Município	Nº de Diretrizes	Nº da Diretriz	Enunciado
Anagé	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Aracatu	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Barra do Choça	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Belo Campo	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Bom Jesus da Serra	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Caetanos	09	Inexistente	Inexistente
Cândido Sales	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Caraíbas	11	XI	Fortalecimento da gestão democrática da educação
Condeúba	11	XI	Fortalecimento da gestão democrática da educação
Cordeiros	09	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Encruzilhada	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Guajeru	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Jacaraci	Inexistente	Inexistente	Inexistente <sup>79</sup>
Licínio de Almeida	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Maetinga	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Mirante	10	X	Difusão dos princípios de equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.
Mortugaba	10	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Piripá	11	XI	Fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam.
Planalto	09	Inexistente	Inexistente
Poções	09	VI	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
Pres. Jânio Quadros	09	Inexistente	Inexistente

<sup>79</sup> As diretrizes não aparecem no corpo da Lei, mas no seu anexo (no Plano propriamente dito). Não sabemos se foi um equívoco, mau assessoramento ou se houve uma intencionalidade.



<b>Ribeirão do Largo</b>	10	IV	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
<b>Tremedal</b>	10	IV	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
<b>Vit. da Conquista</b>	10	IV	Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública

**Fonte:** Diários Oficiais dos municípios pesquisados. Quadro produzido pelo pesquisador.

As diretrizes congregam macro-objetivos voltados à melhoria da educação do país. Elas procedem dos embates e acordos, que foram historicamente construídos no âmbito das disputas de projeto de educação entre os diversos grupos, organizações e classes sociais (BRASIL, 2014b). A partir delas são elaboradas as metas que, por seu turno, delimitam patamares educacionais concretos que devem ser alcançados por todo ente federado. As estratégias, por sua vez, constituem os meios para o alcance definitivo das metas e, como resultado final, a consolidação das diretrizes (BRASIL, 2016).

Neste sentido, a inexistência de enunciados sobre a princípio da gestão democrática entre as diretrizes dos planos municipais pode acarretar no enfraquecimento de tal princípio, desalinhando-se com os planos nacional e estadual. Além disso, descumpra com a Constituição Federal de 1988, que, como vimos, estabelece a gestão democrática como um dos princípios do ensino público.

É o caso da Lei Nº 393, de 29 de Setembro de 2015 do município de Planalto<sup>80</sup>, que suprime o princípio da gestão democrática entre as suas diretrizes, mantendo as demais em consonância com a Lei 13.005/2014. Não obstante, a Lei municipal segue sem fazer menção a tal princípio, como se ele não existisse. Esta aparição efetiva de alguns enunciados e não de outros fazem parte do processo de produção de discursos que se pretenda materializar-se. Para Foucault (1997, p. 19), nenhum poder “[...]se exerce sem a extração, a apropriação, a distribuição ou a retenção de um saber.” Neste processo de produção de discursos, não podemos desconsiderar os efeitos do poder. No caso específico, a inexistência de enunciados no corpo da referida lei sobre o princípio da gestão democrática tem uma intencionalidade em esvaziá-lo.

A Lei que trata do atual PNE cita vários instrumentos para a efetivação da gestão democrática, entre eles, estão o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de

<sup>80</sup>Causou-nos estranheza o fato dos municípios Planalto e Presidente Jânio Quadros publicarem leis que instituíram os respectivos planos com redações idênticas. No Art.7º da Lei do município de Presidente Jânio Quadros aparece o nome do município de Planalto: “[...] avaliação periódica de implementação do Plano Municipal de Educação de Planalto [...]”. No inciso 1º do mesmo artigo reaparece o nome do outro município: “[...] a execução do Plano Municipal de Educação de Planalto” (PRESIDENTE JÂNIO QUADROS, 2015). Isto configura cópia ou algo do gênero. Acontece que, a data de publicação do município de Planalto foi em 29/09/2015 e a de Jânio Quadros em 22/06/2015, três meses antes.

Educação (FNE). Eles recebem atribuições específicas para o bom andamento dos PNE, a exemplo do monitoramento e avaliação contínua das metas do Plano. No âmbito municipal, a presença de um Conselho Municipal de Educação (CME) e de um Fórum Municipal de Educação (FME) poderá ampliar o fortalecimento da gestão democrática, na medida em que cria ambientes para debater e quiçá decidir sobre os rumos da educação municipal que não seja somente pelo do gabinete do prefeito.

**Quadro 07 – Enunciados sobre o Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME) nas Leis municipais que instituíram os PME do TISB.**

Faz menção dos dois	Só faz menção do CME	Não faz menção a nenhum deles
13 54,2%	08 33,3%	03 12,5%

**FONTE:** Elaborada pelo autor a partir das publicações das leis nos ambientes virtuais.

Ao debruçar sobre as leis municipais, notamos que elas não dispensaram da mesma atenção que a Lei Federal que trata do atual PNE, deu para o CME e FME. Como podemos ver no Quadro 07, apenas 13 municípios (54,2%) fizeram menção aos dois instrumentos. Percebe-se que 03 municípios (12,5%) nem sequer citaram em suas leis. Notamos também uma certa resistência à presença do Fórum, pois 11 municípios<sup>81</sup> (45,8%) não fizeram referência aos próprios.

Esta ausência proposital de enunciados, com o intuito de eclipsar o processo da gestão democrática, fazem parte das relações de poder existentes nos municípios. Segundo Branco (2020, p. 29), “[...] os discursos são construídos, proferidos, moldados, organizados a partir de diferentes campos de poder, o que significa dizer que eles devem ser considerados em sua multiplicidade histórica e social associados a práticas de poder.” Por isso que se torna importante conhecermos o ambiente sócio-político em que os discursos foram produzidos.

Foucault (2008a, p. 74) lembra que “[...] o discurso estudado pode estar também em uma relação de analogia, de oposição, ou de complementaridade com alguns outros discursos”. Neste sentido, notamos, por exemplo, não uma semelhança, mas uma certa oposição dos sujeitos que elaboraram a lei do município de Mirante em relação ao princípio da gestão democrática previsto no PNE em vigor. Vejamos o que nos diz o Art. 5º da Lei Municipal:

**A Secretaria Municipal de Educação e Cultura, na figura de órgão Centralizador e Diretivo da Educação no Município, é o responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do PME, mediante a**

<sup>81</sup> De acordo com a tabela, ao somarmos as leis que instituíram os planos que não fazem menção a nenhum dos dois instrumentos (03) mais os que só citam o CME (08), teremos este número.

formação do Grupo de Avaliação e Acompanhamento do PME, compostos por membros do Poder Legislativo, do Conselho Tutelar, Conselho do FUNDEB, Saúde e Assistência Social, e da Sociedade Civil Organizada conforme o art. 8º da Lei n.13.005 que instituiu o Plano Nacional de Educação (MIRANTE, 2015, grifo nosso).

Como podemos ver, o artigo inicia estabelecendo a Secretaria Municipal de Educação e Cultura como órgão centralizador por onde as decisões relacionadas à educação devem ser tomadas. No artigo, a mesma secretaria se apresenta como responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do PME via “Grupo de Avaliação”. É interessante destacar que o grupo é composto de algumas entidades que mais se aproximam de técnicos ligados ao governo municipal. Embora faça referência da “Sociedade Civil Organizada”, não menciona quem ou quais representantes. Todavia, o CME e o FME como mecanismos indispensáveis para o fortalecimento da gestão democrática não foram citados no referido artigo, nem sequer aparecem no corpo da referida lei. Na época da elaboração, já existia o CME (criado em 2013). O FME só foi criado em 2017, no entanto, a lei não faz menção, por exemplo, da criação do próprio.

Percebemos, ao menos nas leis, uma tentativa de enfraquecimento do princípio da gestão democrática por parte dos envolvidos na elaboração de PME dos municípios que compõem o TISB, uma vez que, no interior do estado da Bahia, práticas patrimonialistas ainda são recorrentes. Assim, o que está dito em boa parte das referidas leis limita a efetivação da gestão democrática tendo como parâmetro a Lei que trata do atual PNE.

Estamos conscientes de que a simples presença de enunciados condizentes com a gestão democrática no conjunto das leis apresentadas aqui não assegura a sua efetivação. No entanto, nosso entendimento se coaduna com o pensamento foucaultiano em que a presença de um determinado saber, neste caso, a gestão democrática nas leis mencionadas, representa uma demarcação de poder, na medida em que todo saber assegura o exercício de um poder (MACHADO, 2012). Portanto, se saberes sobre a temática abordada não aparecem com força nas leis que instituíram os respectivos planos educacionais, o que dizer então dos referidos saberes no interior dos próprios planos, mais especificamente na meta que trata sobre a gestão democrática? Isso apresentamos na seção seguinte.

## 5.2 DISCURSOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PME DO TISB SOB O OLHAR DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO

A inclusão do enunciado “princípio da gestão democrática” na Constituição Federal de 1988 significou um avanço para a administração da educação no Brasil, sobretudo para a educação básica, na medida em que estabelece que tal princípio deva ser observado no ensino público do país, compreendendo as redes de ensino e em seus respectivos estabelecimentos.

Assim, a fixação do referido princípio na Carta Magna em vigor foi reforçada por outros instrumentos legais como a LDB nº 9.394/96, destinando um Artigo específico para o tal princípio, fazendo-se presente em outros. O número de enunciados sobre a gestão democrática é consideravelmente ampliado com a instituição do PNE (2014-2024), validando-o e fortalecendo-o enquanto direito. Branco (2020, p. 17) diz que “[...] os enunciados trazem consigo a explicitação de que o direito é sempre o direito da força ou forças vencedoras.”

Nesta direção, a ampliação de enunciados sobre a gestão democrática no PNE vigente não se deu de forma natural ou espontânea, mas como resultante de lutas, debates e embates que antecederam ao processo de elaboração dos mesmos ao longo da história. As lutas não se limitaram apenas na fase de suas elaborações, estendendo ao processo de implantação e continua na execução, monitoramento e avaliação.

Na perspectiva foucaultiana, o conjunto de enunciados que se apoiam na mesma formação discursiva forma um discurso. Neste sentido, a soma crescente de enunciados sobre a gestão democrática ganha corpo em discursos sobre a temática no cenário político-educacional brasileiro ao longo da sua história. Segundo Fischer (2001, p. 198), “Analisar o discurso seria dar conta exatamente disso: de relações históricas, de práticas muito concretas, que estão ‘vivas’ nos discursos.” Discursos estes, que, como já vimos, emergiram em meio a lutas e enfrentamentos que envolveram sociedades, instituições e governos.

No contexto regional, é imprescindível que atentemos para os discursos sobre a gestão democrática presentes nos PME do TISB. Tais discursos, como vimos no capítulo anterior, sofreram influências externas, advindas dos governos federal e estadual e internas, através de representantes da sociedade local e, sobretudo, do próprio governo municipal, por meio de sua secretaria de educação.

Após a análise das Leis Orgânicas que instituíram os planos educacionais, dando-lhes um lugar e uma data que os validaram enquanto instrumentos legais, apresentamos, nesta seção, o cenário da gestão democrática visto através dos discursos sobre a temática presentes nos PME

dos municípios que compõem o TISB, mais especificamente, a meta que trata da gestão democrática, a qual teve como parâmetro a de nº 19 do atual PNE.

A referida meta constitui o ponto fulcral dos discursos oficiais sobre a questão nos planos municipais. Na perspectiva foucaultiana, os discursos não são concebidos como frases, cuja função seria designar coisas, mas como práticas sociais. Para Foucault (2008a), é preciso fazer aparecer e descrever o que eles produzem. Neste sentido, fizemos uma análise dos discursos sobre a gestão democrática contidos nos PME mencionados.

Buscamos, através das respostas dos enunciadores dos questionários, emergir discursos sobre a temática sob o olhar dos profissionais da educação que atuam no TISB que, nesta pesquisa, foram designados sujeitos. Cabe ressaltar os diferentes lugares de fala dos referidos sujeitos, separando, quando necessário, as respostas por função.

### 5.2.1 As enunciações das metas que tratam da gestão democrática nos PME do TISB

Sabemos que no PNE vigente, há 20 metas e a que trata da gestão democrática é a de nº 19. Podemos observar pelo Quadro 08 que 12 planos municipais (50%) seguiram o mesmo número da referida meta do plano nacional. Essa aproximação dos PME para com o PNE (2014-2024) é resultado de toda uma orientação que os entes subnacionais receberam para que os seus respectivos planos educacionais estivessem alinhados com o da União. Ainda que considerasse as especificidades e adequações de cada ente federado, o alinhamento (abordamos sobre este assunto no capítulo anterior) tornava-se necessário para a efetivação da política educacional.

**Quadro 08 - Nº da Meta (Gestão Democrática) nos PME do TISB.**

Meta	nº19	nº18	nº17	nº16	nº15	nº13	nº12
<b>Total de Planos</b>	12	01	06	02	01	01	01

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos PME.

Quanto aos demais PME, houve uma variação da posição da meta entre o nº 12 ao nº 18. Em todos os PME estudados, a referida meta é sempre a penúltima<sup>82</sup>. Essa configuração aponta que, embora houvesse uma orientação para que os entes federados observassem as metas nacionais, algumas foram comprimidas, apensadas, excluídas, adaptadas e relocadas. Implica

<sup>82</sup> Com exceção do município de Cândido Sales, o qual dividiu a última Meta do atual PNE, que trata do investimento público em educação pública, em outras três.

também em dizer a importância que o princípio da gestão democrática teve nos referidos PME, os quais ratificaram-no em seus planos.

**Quadro 09 - Prazo para cumprimento da Meta que trata da gestão democrática nos PME do TISB.**

<b>Prazo</b>	<b>Total de Planos</b>
<b>01 ano</b>	4
<b>2 anos</b>	14
<b>4 anos</b>	2
<b>5 anos</b>	1
<b>Até a vigência do plano</b>	3

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos PME do TISB.

Outro ponto que merece destaque é o prazo para cumprimento da Meta que trata sobre a gestão democrática nos PME do TISB. A Meta nº 19 do plano nacional, que foi referência para a elaboração das metas afins dos referidos PME, prevê que em até 2 anos 100% dos diretores de escolas públicas seriam selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição, com a participação da comunidade escolar.

O prazo está diretamente associado à aprovação de uma legislação específica sobre a temática. A estratégia nº1 da referida Meta do PNE aponta para a elaboração de uma lei que regulamente a ocupação do cargo de diretor. Consta ainda que, para os municípios que assim procederem, a União priorizaria repasse de transferências voluntárias.

Como podemos ver no Quadro 09, 14 dos PME<sup>83</sup> investigados acompanharam o prazo de 2 anos estabelecido no PNE atual. 04 municípios optaram por antecipar o cumprimento da referida meta para 1 ano, sendo eles: Anagé, Aracatu, Barra do Choça e Ribeirão do Largo. O motivo para a antecipação de tais municípios pode ser explicado pelo fato da existência de legislação específica ou que, na época da elaboração dos planos, estavam com a mesma numa fase bastante avançada. Explicitamos esta questão mais adiante.

Podemos perceber também que 02 municípios (Bom Jesus da Serra e Presidente Jânio Quadros) estenderam para 4 anos e o município de Guajeru para 05 anos. Outros 04 PME estabeleceram como prazo a vigência dos seus planos, ou seja, podendo estender-se por 10 anos. Isso pode representar uma limitação de recursos humanos ou estrutural por parte das secretarias municipais de educação dos referido municípios. Aqui caberia um estudo para verificar a situação de cada um deles.

Ademais, não descartamos a possibilidade dos governos locais de criar entraves para que a ocupação do cargo de diretor escolar permaneça por indicação política, Haja vista o

<sup>83</sup> Belo Campo, Caetanos, Cândido Sales, Condeúba, Encruzilhada, Jacaraci, Licínio de Almeida, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Tremedal e Vitória da Conquista.

diretor escolar ser considerado uma peça importante nas relações de poder, sobretudo, nos municípios de pequeno porte. Desta forma, estendendo o prazo do cumprimento da meta até a vigência do PME, tais governos ganhariam mais tempo, mantendo o sistema de indicação para a ocupação do cargo de diretor escolar a seu favor.

**Quadro 10 – Meta sobre gestão democrática nos PME do TISB.**

Município	META	Nº da Meta
<b>Anagé</b>	Assegurar condições, em até 1 (um) ano, para a efetivação da gestão democrática participativa da educação, associada a critérios técnicos, sócio-históricos, de desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	17
<b>Aracatu</b>	Assegurar a partir do primeiro ano de vigência deste PME que 100% (cem por cento) das gestões escolares sejam compostas de forma democrática, levando em consideração critérios técnicos de mérito, desempenho profissional e participação de toda a comunidade escolar no processo eletivo de seus pares.	17
<b>Barra do Choça</b>	Garantir em legislação específica, aprovadas no âmbito do Estado e dos municípios, condições para efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema de Ensino, no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste Plano.	12
<b>Belo Campo</b>	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.	18
<b>Bom Jesus da Serra</b>	Assegurar condições, no prazo de quatro 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 municipais.	19
<b>Caetanos</b>	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, em regime de colaboração com o Estado e a União, prevendo recursos e apoio técnico.	19
<b>Cândido Sales</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	17
<b>Caraíbas</b>	Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito do Município, a nomeação de diretores de Escola e Centros de Educação Infantil vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	19
<b>Condeúba</b>	Assegurar condições para efetivação da gestão democrática da educação municipal, no prazo de 2 (dois) anos da aprovação deste PME, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, prevendo recursos e apoio técnico da União para essa efetivação.	16
<b>Cordeiros</b>	Assegurar gradativamente a gestão democrática da educação no município, por meio de ações que permitam a participação da comunidade tanto no processo de escolha quanto na execução da gestão das escolas municipais, durante toda a vigência do PME.	15
<b>Encruzilhada</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 (anos) 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.	17

<b>Guajeru</b>	Assegurar condições, no prazo de 05 anos, para efetivação da gestão democrática nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, bem como implementar a autonomia plena para a gestão da educação municipal.	19
<b>Jacaraci</b>	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.	19
<b>Licínio de Almeida</b>	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.	19
<b>Maetinga</b>	Garantir, até o fim da vigência deste PME, a efetivação da gestão democrática da educação básica, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, na esfera das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	17
<b>Mirante</b>	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.	19
<b>Mortugaba</b>	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 implementar política da autonomia plena para a gestão municipal da educação e dos estabelecimentos de ensino.	19
<b>Piripá</b>	Garantir, em lei, até o 2º ano de vigência deste PME, a efetivação da gestão democrática em todas as instituições de ensino do município, com prevalência de decisões colegiadas e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação da comunidade escolar.	17
<b>Planalto</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para 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.	19
<b>Poções</b>	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico;	19
<b>Jânio Quadros</b>	Assegurar condições, no prazo de 4 (quatro) anos, para 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.	19
<b>Ribeirão do Largo</b>	Garantir, que no primeiro ano de vigência deste PME, que todas as unidades de ensino municipais tenham uma gestão democrática e participativa.	13
<b>Tremedal</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico do município e entes federados (União e Estado) para tanto.	16
<b>Vit. Conquista</b>	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, em regime de colaboração com o Estado e a União, prevendo recursos e apoio técnico.	19

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da legislação dos PME.



De acordo com o quadro acima, 07 planos<sup>84</sup> (29,2%) mantiveram a integralidade da redação da Meta nº19 do atual PNE. Isso, por um lado, demonstra a conformidade dos planos municipais com o plano nacional. Demonstra, também, a influência do Governo Federal para com os municípios, como aquele de onde emanam discursos sobre a gestão democrática.

Dos planos que não mantiveram a integralidade da redação da Meta nº19 do atual PNE, tivemos aqueles em que as modificações não comprometeram a referida meta, mantendo-a alinhada com a Meta de referência nacional. No entanto, há modificações nos enunciados da meta dos PME do TISB, cujo tema é a gestão democrática, que as fizeram afastar-se da proposta contida na meta de referência.

Vejamos algumas destas modificações e suas implicações. Iniciamos com o PME de Barra do Choça. O enunciado da Meta de nº 12 diz: “[...] efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas [...]” mostra que a abrangência da meta perpassa todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive superior<sup>85</sup>.

Segundo a legislação vigente, é da competência do município a Educação Infantil e, contando com a colaboração do estado, o Ensino Fundamental de 09 anos. No entanto, cabe ao município tão somente sugerir ou articular com o estado ou União a oferta do ensino superior para os seus municípios, podendo inclusive criar pactuações com instituições da região que ofertem tal modalidade.

Neste sentido, o registro no plano municipal sobre o ensino superior é válido e importante, porém, foi um equívoco o município determinar ou assegurar a oferta para o ensino superior. A enunciação fala em garantir lei específica que contemple além da educação básica, a referida etapa de ensino, que, como dissemos, é controverso.

Diferente da meta de referência do atual PNE, que aponta os meios (critérios e consulta à comunidade escolar) para o provimento do cargo de diretor escolar, a Meta nº12 do PME de Barra do Choça sinaliza para a relação acesso, permanência e êxito na aprendizagem do estudante. A meta mencionada possui 17 estratégias. Nota-se uma ênfase ao princípio da gestão democrática no sistema municipal de ensino, mais do que especificamente na escola.

Sobre a ocupação do cargo de diretor escolar, com a qual a meta de referência nacional se encarrega, a estratégia 12.6 faz a seguinte menção: “assegurar a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, através de eleição direta para a mesma” (BARRA DO CHOÇA, 2015). A referida estratégia assemelha-se mais à meta de referência. Ou seja, há uma inversão na ordem das coisas. O que é meta no plano nacional entra como estratégia no plano

---

<sup>84</sup> Belo Campo, Cândido Sales, Encruzilhada, Jacaraci, Licínio de Almeida, Mirante e Planalto.

<sup>85</sup> Não há nenhuma instituição pública de ensino superior no município de Barra do Choça.

municipal e vice-versa. Não que isso traga algum prejuízo para o princípio da gestão democrática, ao contrário, o enunciado aponta, inclusive, para eleição direta, excluindo critérios pré-estabelecidos na meta do atual PNE.

Já na Meta nº 16 do PME de Condeúba, notamos que, para a efetivação da gestão democrática, a mesma não menciona a consulta pública à comunidade escolar. Para Aquino (2015), tal consulta está relacionada ao processo da ocupação do cargo de diretor e vice-diretor. No entanto, a autora também dá outra interpretação para a referida consulta “[...] como sendo com o intuito de avaliar o desempenho de quem já está atuando na gestão da escola, o que poderia permitir a manutenção, ou não, e teria um caráter de referendo (AQUINO, 2015, p. 144). Ainda que tenhamos entendimentos diferentes, a concepção de gestão democrática, sobretudo no âmbito escolar, perpassa pela consulta pública à comunidade escolar, sem a qual não se efetiva.

A participação da comunidade escolar ganha contornos seletivos no referido PME, como descritos na estratégia 16.6: “Estimular a participação e a consulta na formulação de projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares por profissionais da educação, **alunos destacados e familiares comprometidos com a causa da educação**” (CONDEÚBA, 2015, grifo nosso).

Podemos perceber que esta participação dos “melhores alunos” fere o princípio da gestão democrática que apregoa a participação de todos os envolvidos no processo educacional, seja de forma direta ou através de representação. Igualmente, notamos o aspecto excludente do enunciado, preferindo “familiares comprometidos com a causa da educação”. Mas que critérios definem o comprometimento de tais familiares? Se há, na escola pública, filhos de trabalhadores, sobretudo rurais, eles seriam contemplados?

A referida meta também silencia quanto à participação da comunidade na escolha do diretor escolar. Essa limitação nada mais é do que uma tática de governmentação, na medida em que o governo local indica para a ocupação do cargo de diretor alguém ligado ao seu grupo. Dito de outra forma, a ação do diretor escolar indicado prefigura numa maneira do chefe do executivo municipal governar o entorno do estabelecimento de ensino, compreendido pelas comunidades escolar e local.

Partindo para a análise da Meta nº19 do município de Caraíbas, a qual expressa-se da seguinte forma: “Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito do Município, a nomeação de diretores de Escola e Centros de Educação Infantil vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar” (CARAÍBAS, 2015), notamos que a disposição dos enunciados acaba dando destaque à “nomeação dos diretores”.

Independentemente da forma da ocupação do cargo de diretor, por ser um “cargo de confiança”, ao final, cabe ao agente público, isto é, o prefeito, nomeá-lo. No entanto, a enunciação “nomeação de diretor escolar” implica na sua indicação, que, por sua vez, torna-se como já dissemos, o representante do poder executivo municipal, com implicações político-partidárias (PARO, 2003). Neste sentido, a livre nomeação por autoridade do Estado, considerando apenas a vontade do agente que indica, conspira contra o processo democrático da escolha dos diretores, na medida em que o enunciado em si induz à indicação política, configurando-se com práticas clientelistas, fisiologistas e personalistas.

Essa disposição dos enunciados, produz outros contornos no próprio discurso sobre a gestão democrática expresso no referido PME<sup>86</sup>. Por isso, é importante compreender o discurso em seu contexto. Nas palavras de Charaudeau e Maingueneau (2014, p. 171), “[...] não existe discurso que não seja contextualizado: não se pode, de fato, atribuir um sentido a um enunciado fora do contexto. Além disso, o discurso contribui para definir seu contexto e pode modificá-lo durante a enunciação.”

Visando ampliar a compreensão dos discursos sobre a gestão democrática no contexto de produção dos próprios nos PME do TISB, buscamos analisar os sentidos que os sujeitos da pesquisa atribuíram ao tema. Consta, no questionário, a seguinte pergunta: Como você define gestão democrática? No nosso entendimento tal definição dos sujeitos da pesquisa ajuda a esclarecer algumas lacunas sobre os discursos presentes nos planos educacionais estudados.

De uma maneira geral, encontramos desde respostas que se aproximam dos discursos científicos sobre a temática, como também respostas restritas e desconexas. Apesar de tomar como base este questionamento, não se excluem as declarações dos sujeitos sobre gestão democrática, que, de algum modo, aparecem em respostas a outras questões.

A título de exemplificar o entendimento sobre a gestão democrática, destacamos a enunciação do sujeito do município de Belo Campo:

A partir das minhas vivências e das influências de diversos autores ao longo de minha trajetória acadêmica compreendo a gestão democrática da educação como o ato de envolvimento dos diferentes atores educacionais no processo de planejamento, implementação e avaliação das ações, programas, projetos e políticas educacionais. O envolvimento a que me refiro, neste contexto, deve ultrapassar a mera presença dos sujeitos em um dado espaço ou ação, fazendo com que os mesmos possam refletir a importância do seu papel e assumir com conhecimento de causa as responsabilidades que lhes foram atribuídas (D6).

---

<sup>86</sup> Caraiabas é um dos municípios do território que não dispõe, até o momento, de uma legislação específica, prevalecendo a indicação política.

O saber qualificado sobre a gestão democrática e o lugar de fala do sujeito revelam um enunciador autorizado para falar e produzir discursos. Não só isso, mostra também na exterioridade do discurso uma compreensão das várias etapas do processo que envolve a gestão democrática.

Notamos muitas respostas objetivas, mas que trazem princípios da gestão democrática. É o caso do município de Presidente Jânio Quadros: “Participação ativa da comunidade, poder de voz, decisão e participação” (T7). Percebemos também em três questionários,<sup>87</sup> a mesma resposta. Verificamos que tal resposta foi retirada de uma página da internet<sup>88</sup>.

Ainda de acordo com as definições sobre a gestão democrática dos sujeitos da pesquisa, um enunciado emerge com muita força, revelando uma concordância perceptível nos questionários. O respondente do município de Tremedal utiliza-se unicamente de tal enunciado para descrever a sua compreensão sobre a temática: “participativa” (T7). Respostas semelhantes tiveram os respondentes de Licínio de Almeida e Planalto com os dizeres: “uma gestão participativa e presente” (D6) e “a efetiva participação da sociedade na gestão escolar” (T7), respectivamente.

Notamos que a enunciação “participativa” ou simplesmente “participação” aparecem em mais de 83% das respostas. A análise das respostas dos sujeitos da pesquisa juntamente com as observações minuciosas dos PME do TISB demonstram que a simples<sup>89</sup> criação de mecanismos participativos como conselhos escolares, Caixa Escolar e grêmios estudantis configuram-se, no âmbito escolar, como gestão democrática ou se preferir, gestão participativa.

Entendemos que os diversos mecanismos de participação são essenciais para a efetivação da gestão democrática, mas a criação em si não resulta na efetivação da mesma. Deve-se levar em consideração não só a criação de tais mecanismos, mas todo o processo que envolve a educação, inclusive a participação da comunidade no processo de escolha do diretor escolar.

Neste sentido, a participação não pode ser vista como um resultado, mas como um processo, no qual a comunidade escolar, através dos mecanismos de participação, acaba se envolvendo nas ações, programas, projetos e políticas educacionais, desde o planejamento,

---

<sup>87</sup> Os municípios foram: Aracatu, Guajeru e Piripá.

<sup>88</sup> Site da secretaria de educação do paraná:

<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1435>.

<sup>89</sup> Simples, no sentido do ato de instituir por uma assinatura ou algo do g nero e não no sentido de significância, como se tais mecanismos citados não fossem importantes.

passando pela execução e na avaliação. Após a avaliação, o planejamento é reiniciado, dando continuidade ao processo.

Caso contrário, a participação é esvaziada de seu sentido, vivenciada apenas no momento de consulta, ou seja, “a participação pela participação”, como diria Lück (2006b). Nesta situação, “[...] os participantes do contexto organizacional são convidados apenas a envolver-se numa participação elementar e formal de verbalização e discussão superficial sobre questões definidas anteriormente e que passam a ser legitimadas pela discussão” (PEREIRA; SILVA, 2019, p. 22).

Sem a pretensão de aprofundar este assunto na dimensão que sua importância requer, julgamos relevante fazer algumas considerações que possibilitem, ao menos, o vislumbre do sentido da participação na gestão democrática. Por tratar-se de um termo polissêmico, a “participação” aplicada à gestão da educação é abrangente, podendo conter diversos significados e dimensões como política, pedagógica e técnica.

Como este trabalho ocupa-se com a dimensão política, utilizamos da abordagem que a autora Lück (2006) faz sobre esta. Para a autora, a dimensão política da gestão participativa “[...] não se trata de repartir ou transferir o poder, isto é, de tirá-lo de uns e passá-lo para outros, como costuma acontecer em contextos burocráticos e autoritários, mas, sim, de compartilhar o poder, de modo que aumente o poder de todos” (LÜCK, 2006b, p. 66).

De maneira pontual, o entendimento da autora sobre a dimensão política da gestão participativa pode ser aplicado ao pensamento foucaultiano, na medida em que o poder funciona e se exerce em rede e que o mesmo circula entre os sujeitos da sociedade (FOUCAULT, 1979). Não de uma relação de poder binária, sustentada entre os dominantes e dominados, mas do poder que está distribuído e espalhado no interior da sociedade e, de forma específica, no interior da comunidade escolar.

### **5.2.2 As estratégias para o alcance da meta que trata da gestão democrática nos PME do TISB e seus discursos.**

As estratégias constituem os meios para chegar-se ao propósito estabelecido. São ações pensadas para o alcance das metas. Dito isso, visando explicitar as estratégias que acompanham a meta que trata sobre a gestão democrática nos PME investigados e verificar se os governos municipais sinalizaram em seus planos as respectivas estratégias, elaboramos, no Quadro 11, uma síntese das 8 estratégias contidas na Meta nº 19 do atual PNE.

Vale dizer que não há uniformidade nos PME do número de estratégias para a referida meta. Exemplificando, temos o município de Caraíbas com apenas 3 estratégias e o município de Condeúba que apresenta 17. Ressaltamos que a intenção foi verificar se os municípios estudados acompanharam ou não as estratégias da referida meta do plano nacional e, através delas, os discursos presentes, na meta, sobre a gestão democrática.

**Quadro 11 - Síntese das estratégias da Meta nº19 do PNE (2014-2024) e a relação dos PME do TISB.**

Nº	Estratégia	Sinaliza	Não sinaliza
19.1	Legislação específica para a ocupação do cargo de diretor escolar	07	17
19.2	Ampliar os programas de apoio à formação dos conselheiros diversos	17	07
19.3	Incentivar a constituição de Fóruns Permanentes de Educação	09	15
19.4	Estimular a constituição e o fortalecimento grêmios e associações de pais	18	06
19.5	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação	19	05
19.6	Estimular a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão e regimentos escolares	18	06
19.7	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira	16	08
19.8	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica.	12	12

**FONTE:** Elaborada pelo autor a partir do PNE instituído pela Lei nº 13.005/2014 e dos PME do TISB.

De acordo com o Quadro acima, 17 dos 24 PME analisados, cerca de 71%, não sinalizaram em suas estratégias a elaboração e aprovação de legislação específica<sup>90</sup> que regulamente a ocupação do cargo de diretor escolar. Alguns municípios não sinalizaram em seus planos por já possuírem, na época da elaboração dos mesmos, tal legislação<sup>91</sup>.

Desta forma, identificamos a necessidade de afirmação de um saber em torno da ocupação do cargo de diretor escolar, que seja capaz de conduzir as relações de poder que aí se exerçam. No entanto, Carvalho (2017, p. 57) leva-nos à reflexão de que “[...] para dar conta da constituição de saberes seria necessário também indagar pelos efeitos sociais e políticos das relações de poder, a partir dos quais discursos tornam-se verdades e instituem mecanismos de controle, práticas sociais e modos de subjetivação.”

Neste sentido, o saber sobre a gestão democrática, especificamente sobre a ocupação do cargo de diretor escolar, tendo no seu processo a consulta à comunidade escolar, é

<sup>90</sup> Aracatu, Belo Campo, Licínio de Almeida, Piripá e Tremedal dispõe de leis (Plano de Carreira, Cargos, Funções Públicas etc) que tratam da ocupação do cargo de diretor escolar. Contudo, tais leis não foram adequadas às características que preveem a Meta nº19 do atual PNE.

<sup>91</sup> Vitória da Conquista (Lei 1762 de 30 de junho de 2011) e Poções (Lei Municipal 943/ de 27 de outubro de 2010).

silenciado. Afinal, a ausência legal enfraquece o compromisso para com a matéria, pois, se não há lei, não há obrigatoriedade. Desta forma, mantém-se a estrutura tradicional do tráfico de influências.

Já a estratégia 19.2 do atual PNE, que propõe ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros e conselheiras dos diversos conselhos de acompanhamento e controle social, foi sinalizada em 17 PME pesquisados (71%). Refletindo sobre o pensamento foucaultiano, esta estratégia constitui numa tecnologia de poder, na qual o poder passa a ser visto não somente numa conotação negativa (poder como repressão), mas como uma fonte de produção social, dando-lhe uma conotação positiva (GALLO, 2004).

Portanto, a referida estratégia configura-se numa tecnologia de poder, na medida em que a formação e, subsequente, a atuação dos (as) conselheiros (as) são ações que podem estar a serviço do governo local, destinadas a exercer o poder sobre as comunidades pela via democrática. Em outras palavras, a formação de tais conselheiros (as) traz benefícios para o município, sobretudo na área econômica e social, pois auxilia a administração local no gerenciamento dos recursos e, ao mesmo tempo, permite que a sociedade participe do acompanhamento de políticas públicas.

O incentivo à constituição de Fóruns Permanentes de Educação no âmbito municipal com o intuito de coordenar conferências municipais, bem como efetuar o acompanhamento da execução dos planos educacionais, é o que preconiza a estratégia 19.3 do plano nacional. Dos 24 PME, 15 (62,5%) não fizeram uso desta estratégia. Já havíamos constatado esta ausência de enunciados sobre os FME nas leis.

Embora os planos municipais estudados e suas respectivas leis indiquem uma certa letargia à constituição dos FME, os questionários mostram que apenas 6 municípios<sup>92</sup> não tiveram seus fóruns homologados. A criação do fórum municipal pode ensejar no deslocamento da tomada de decisão, que deixa de emanar da secretaria municipal de educação, órgão do poder executivo municipal, para instâncias supostamente externas como o FME e o CME.

Um dos objetivos do FME, segundo o plano nacional vigente, é efetuar o acompanhamento do PME de forma conjunta com o CME. Esta atribuição demonstra a importância que este mecanismo tem na tomada de decisão na esfera local. Conforme os questionários, apenas 08 dos municípios<sup>93</sup> estudados mencionam o FME como um dos responsáveis pela implementação, monitoramento e avaliação do PME.

---

<sup>92</sup> Aracatu, Cândido Sales, Guajeru, Jacaraci, Mortugaba, Tremedal

<sup>93</sup> Anagé, Belo Campo, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Cordeiros, Poções e Vitória da Conquista.

Considerando a ausência de enunciados sobre os respectivos fóruns na maior parte dos PME estudados e de suas respectivas leis; considerando uma certa letargia na instituição dos fóruns municipais, assim como a rarefação nas respostas dos sujeitos sobre a responsabilidade dos FME no acompanhamento dos PME, concluímos que, embora estejamos cientes de que “[...] o Estado não é o ponto de partida necessário, o foco absoluto que estaria na origem de todo tipo de poder social e do qual também se deveria para explicar a constituição das saberes nas sociedades capitalistas” (MACHADO, 2012, p. 74), não podemos desprezar que, em municípios de pequeno porte (corresponde a 83,3% dos municípios do TISB<sup>94</sup>), o governo municipal não só influencia na constituição de saberes, mas, em certa medida, até determina.

Estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, organizando-os em instâncias específicas, é o objetivo da estratégia 19.4 do plano nacional. Como podemos ver no Quadro 11, ela teve uma boa aceitação, estando presente em 18 (75%) dos PME pesquisados. Esta organização dos estudantes e dos pais em instâncias específicas que, de certa forma, irradiam poder, configura-se como mais uma tecnologia da governamentalidade aplicada neste trabalho. A ferramenta analítica foucaultiana é vista como uma técnica de governo que, em certas circunstâncias, cria formas mais descentralizadas e difusas (mas não necessariamente democratizadas) de poder, exercidas por uma infinidade de instituições e pelos próprios sujeitos (FIMYAR, 2009).

O pensamento foucaultiano incita-nos a desconfiar dos discursos, sejam eles oficiais, verdadeiros, científicos, entre outros. O que dizer, por exemplo, do PME de Guajeru? Ele estabelece, na estratégia 19.4, a criação e o funcionamento de grêmios estudantis. No entanto, na descrição sobre situação da gestão democrática do município<sup>95</sup>, o referido plano afirma que: “Apesar da inexistência dos Grêmios, notamos, em 100% das escolas da rede, a participação dos estudantes na gestão escolar [...]” (GUAJERU, 2015, p. 112). Já passaram-se mais de cinco anos da instituição do PME. Será que houve ações, por parte do governo, para a criação de grêmios estudantis já que o discurso oficial afirma que há plena participação dos estudantes em todas as escolas da rede?!

Já a estratégia 19.5, do atual PNE, que visa estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação foi a mais sinalizada nos PME, percebido em 19 deles (cerca de 80%). Segundo consta na referida estratégia, os referidos

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

<sup>95</sup> O Caderno de Orientações do MEC pediu aos municípios que elaborassem um Documento-Base contendo uma descrição geral do município. Ele serviria como proposta preliminar do PME, sendo o principal instrumento de referência. Vários municípios estudados anexaram tal documento nos seus planos.



conselhos servem, entre outras coisas, como instrumentos de participação. Eles devem também acompanhar a política pública educacional. Cada conselho tem, prioritariamente, uma esfera de atuação, sendo o estabelecimento de ensino o local de ação do conselho escolar e, para o CME, o sistema municipal de educação.

De acordo com os questionários, todos os municípios já possuem CME. Desta forma, salientamos que o CME tem, ao menos na legislação, um papel significativo na elaboração, avaliação, acompanhamento e fiscalização do PME. Salientamos que a criação dos referidos conselhos é um dos requisitos para a constituição do sistema municipal de educação. Conforme os questionários, todos os municípios que compõem o TISB já constituíram seus próprios sistemas de ensino, o que pode ser considerado “[...] um avanço na gestão da educação municipal, por lançar as bases para a construção de um planejamento atento às especificidades locais na garantia do direito à educação pública de qualidade” (SOARES, 2017, p. 49).

Estimular a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão e regimentos escolares é o que propõe a estratégia 19.6 do plano nacional. Dos 24 PME pesquisados, 18 (75%) deles sinalizaram para esta estratégia. Ela aponta vários instrumentos que envolvem ações coletivas. Esta estratégia é composta por enunciados sobre gestão democrática que assemelham-se aos expressos no Art. nº14 da LDB nº 9394/96, constando, no inciso 1º, a “[...] participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola,” e, no inciso 2º, a “[...] participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Entendemos que esta replicação do enunciado “participação” contidos na LDB nº 9394/96 para o atual PNE e, por conseguinte, nos PME estudados, demonstra como a produção de certo saber constituiu-se numa conquista histórica dos profissionais da educação, mediante muitos embates, sobretudo nos anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, relatados em capítulos anteriores.

Está previsto, na estratégia 19.7 do plano nacional, o favorecimento de processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino. Também teve uma boa sinalização, correspondendo a 16 (67%) dos PME pesquisados. Em termos estruturais, entendemos que esta estratégia corresponde ao resultado das demais estratégias. Para chegar-se à autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino é necessário que haja uma funcionalidade dos mecanismos democráticos (conselhos escolares, grêmios estudantis, Caixa Escolar, associação de pais e mestres etc.) no interior da escola e, sobretudo, que o cargo de diretor escolar seja ocupado pela via democrática como preconiza a meta em estudo.

A estratégia 19.8, última do atual PNE, visa desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica. Destacamos dois aspectos desta estratégia. Primeiro, a dubiedade para os termos diretor e gestor escolar que só aparece nela. Em outras estratégias, é mencionado um ou o outro, entendidos como sinônimos.

Dos municípios estudados, 12 (50%) citaram a referida estratégia em seus PME. Destes, apenas 3 mantiveram o mesmo enunciado do plano nacional: “formação de diretores e gestores escolares”. Os demais optaram por um dos termos. É o caso do município de Maetinga, que, por sinal, inclui outras funções, como apresentado na estratégia 17.9: “buscar programas de formação para membros de conselhos, diretores, vice-diretores, coordenadores e técnicos da Secretaria Municipal de Educação” (MAETINGA, 2014 grifo nosso). Esta inclusão de outros agentes públicos ligados à educação na proposta de formação é favorável à efetivação da gestão democrática.

O outro aspecto que consideramos relevante é a menção de uma prova a ser aplicada, com o intuito de subsidiar a definição de critérios para a ocupação do cargo de diretor escolar. Subtende-se que é da responsabilidade do MEC a elaboração de programas de formação de diretores, bem como da implementação de uma prova específica.

Passados os prazos previstos para o cumprimento desta estratégia, Scalabrin (2018, p. 331) responsabiliza diretamente o Governo Federal pelo descumprimento da mesma, “[...] posto que não implementou a prova nacional de certificação, tampouco o Programa de formação. Portanto, como tal prova não existe, não há como se falar em descumprimento da estratégia 19.8 pelos estados, Distrito Federal ou municípios.”

No contexto local, 20 municípios (83,3%) não fizeram menção da prova em seus planos. Esta ausência nos planos estudados pode ser explicada pela autonomia dos municípios que, enquanto entes federativos, lhes é facultado a adesão ou não aos resultados da prova nacional como instrumento que pode ser utilizado na definição de critérios para a ocupação do cargo de diretor escolar.

Compreendendo que o estabelecimento de ensino seja um campo de disputas político-sociais, o provimento do cargo de diretor escolar tem a ver com as relações de poder existentes na sociedade. Neste sentido, por conta da persistência de práticas clientelistas, sobretudo o apadrinhamento político, instrumentos como a aplicação de uma prova específica de âmbito nacional podem constituir-se em ameaça para os “donos do poder”.

Diante disso, os governos locais buscam maneiras de manter-se em condições de governança, já que diretores escolares indicados acabam sendo agentes de controle e influência

junto às comunidades local e escolar. Assim, ações que podem gerar mudanças no jogo de poder, não são bem aceitas por aqueles que se encontram em condições de mando.

Por outro lado, algumas práticas democráticas são aceitas pelos governos locais, desde que haja, por parte deles, um certo controle do processo. Para o filósofo Foucault o poder não pode ser visto apenas como aquele que só almeja oprimir. Para o autor, “[...] O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso” (FOUCAULT, 1979, p. 8).

Desta forma, analisando o Quadro 11, podemos notar que muitas das estratégias (19.2, 19.4, 19.5 e 19.6) foram bem sinalizadas nos PME pesquisados (acima de 70%) como comentamos. Destacamos, neste momento, algumas ações presentes em tais estratégias que, aparentemente, trazem benefícios para a sociedade, mas que podem configurar-se como táticas de governo. Exemplificando, na estratégia 19.2 – ampliar possibilidades de “acompanhamento do controle social” através de formação dos variados conselheiros (as); 19.4 e 19.5 – os diversos conselhos como “instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” e 19.6 – assegurar a participação dos pais na “avaliação de docentes e gestores escolares”.

Apesar de fazerem parte da pauta de lutas em defesa da gestão democrática, estas ações, na perspectiva foucaultiana, também fazem parte da governamentalidade, na medida em que os governos municipais arvoram-se de discursos sobre a gestão democrática, manifestando-se favoráveis à práticas democráticas como o fortalecimento dos diversos mecanismos coletivos, registrando-os, por sua vez, em seus respectivos PME.

Nesse sentido, a participação “[...] pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade” (SOUZA, 2009, p. 135). O que os governos pretendem, na verdade, é racionalizar tais ações, fazendo com que haja uma vigilância permanente no interior da sociedade, sem, contudo, deixar de apresentá-las como práticas democráticas. De fato são, mas não como numa perspectiva social; nem tão pouco como um princípio universal.

Nesta linha de raciocínio, os governos municipais criam mecanismos e estabelecem condições que envolvem a sociedade no acompanhamento tanto das ações dos agentes públicos (professores, diretores, técnicos da secretaria municipal de educação etc), como de ações da própria sociedade. Assim, ela fiscaliza o outro e fiscaliza-se, avalia o outro e avalia-se, conduz a conduta do outro e a si. Dito de outra forma, as ações citadas como forma de governo

levam ao “[...] governo de si por si na articulação com as relações com o outro” (FOUCAULT, 1997, p. 111).

Ressalvamos que não desprezamos os diferentes atores que aparecem nos PME estudados que participaram do processo de produção dos discursos sobre a gestão democrática nos referidos planos. No entanto, a análise minuciosa das referidas estratégias e dos questionários explicitaram a desmedida influência do executivo municipal na elaboração dos próprios.

### 5.2.3 Outras estratégias e os mesmos discursos

Para além das estratégias que visam ao alcance da Meta nº19 do atual PNE que foram espelhadas nos PME analisados, há nos referidos planos outras estratégias que apontam uma direção diferente. Diferente, mas não necessariamente contrária ao princípio da gestão democrática. Tais estratégias sustentam-se na relação acesso, permanência e êxito na aprendizagem do estudante, cujo fio condutor é a democratização do ensino. Vejamos alguns exemplos. Entre as estratégias que fazem parte da meta sobre a gestão democrática, o município de Encruzilhada menciona o enriquecimento da alimentação escolar; a ampliação do quadro de transporte escolar e oferta de “cursos para motoristas para condução dos alunos” (ENCRUZILHADA, 2015).

Entre as estratégias da meta que trata sobre a gestão democrática do PME do município de Presidente Jânio Quadros<sup>96</sup>, aparece a de “priorizar para a equipe de gestão e coordenação pedagógica das escolas do campo, profissionais com especialização na área” (PRESIDENTE JÂNIO QUADROS, 2015). A meta de referência do atual PNE não faz citação de tal exigência. Esta atenção dada à educação no campo é coerente com a realidade do município a qual 69,1% da população reside na zona rural.<sup>97</sup>

O PME de Maetinga, por sua vez, incluiu nas suas estratégias a “disponibilidade de salas de informática nas escolas da rede municipal, como também oferecer biblioteca para a população do município” (MAETINGA, 2014). Já o município de Mirante acrescenta, em suas estratégias, a “criação de mecanismos para definição de normas e procedimentos para as diferentes funções que compõem o quadro de funcionários”; cursos para “formação dos

---

<sup>96</sup> Se não bastasse o fato dos municípios Presidente Jânio Quadros e Planalto publicarem leis (que instituíram os respectivos planos) com redações idênticas, os PME de ambos são muito parecidos, inclusive esta estratégia aparece apenas nos dois planos, dos 24 estudados.

<sup>97</sup> Ver <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/presidente-janio-quadros/pesquisa/23/22714>. Acesso em: 20 jan. 2021.

profissionais de apoio”; “criação de cargo ou redirecionar pessoas para acompanhar, monitorar e fiscalizar os alunos durante a permanência na escola, como durante o transporte escolar” (MIRANTE, 2015).

Encontramos outra estratégia incluída na meta que trata sobre a gestão democrática, mas que passa ao largo do preconizado no PNE em vigor. É a estratégia 16.1, do PME de Tremedal, cujo objetivo é capacitar os professores para utilização do sistema de dados de migração escolar a todos os profissionais (transferências, matrículas, abandono) no Sistema Informatizado (TREMEDAL, 2015).

Assim, estratégias que visam uma melhoria para a educação e estejam, em certo sentido, relacionadas à democratização do ensino, podem ser inseridas na meta que, em tese, deveria ocupar-se, exclusivamente, com a gestão democrática, haja vista a existência de metas para assuntos específicos. Diante disso, perguntamos: por que enunciados como capacitação de professores, alimentação escolar, sistema de informação da rede municipal, transporte escolar, dentre outros, foram incluídos na meta a qual deveria ater-se apenas à gestão democrática? Houve uma intencionalidade ou aqueles que elaboraram os planos foram mal assessorados?

Por um lado, ao analisar as leis e seus respectivos planos, observamos erros, incoerências e equívocos<sup>98</sup> por parte das comissões que elaboraram os PME pesquisados. Por outro lado, a presença de enunciados que destoam da referida meta e, ao mesmo tempo, a ausência de outros que necessariamente deveriam fazer-se presentes, apontam para um intento: modificar o sentido de um saber. Dito de outra maneira, os enunciados contidos na meta cujo tema é a gestão democrática e a decisão de retirar enunciados que estão presentes na meta de referência do PNE em vigor revelam uma tentativa de esvaziamento do princípio da gestão democrática, dando-lhe um outro significado.

Havendo uma intencionalidade, a capacitação de professores, alimentação escolar, transporte escolar etc, passam a fazer parte do discurso sobre a gestão democrática, modificando o sentido exposto no PNE (2014-2024). Assim sendo, o município, por exemplo, que garanta o transporte escolar poderá alegar que a gestão democrática foi contemplada por tal ação. Esta modificação desconstrói o discurso que historicamente vem sendo construído em âmbito nacional, mas que sofre esvaziamento nos PME do TISB.

---

<sup>98</sup> Como foi o caso do município de Jacaraci cuja referência citada na Lei Orgânica, que instituiu o seu plano, foi a Lei Federal nº 10.172/2001 que trata do PNE (2001-2010), ao invés da Lei Federal nº 13.005/2014.

### 5.2.4 A gestão democrática nas linhas e entrelinhas dos profissionais da educação que atuam nos municípios do TISB

De acordo com os questionários, 20 respondentes<sup>99</sup> (83,3%) afirmam que a gestão democrática da educação foi contemplada em seus respectivos planos. A resposta mais comum entre os que afirmaram foi um “sim”, porém, alguns fizeram complementações para justificar sua afirmativa. É o caso do (a) respondente do município de Maetinga: “Sim. Há um capítulo que descreve de como deve ocorrer a gestão democrática em cada unidade escolar” (D8). Convicção também teve o (a) respondente do município de Cordeiros, contudo com uma ressalva: “Sim. Porém apresenta atraso no cumprimento de algumas estratégias” (D8).

**QUADRO 12 - Se a gestão democrática da educação foi contemplada nos PME dos municípios que compõem o TISB.**

RESPOSTA	QUANTIDADE
Sim	20
Parcialmente	2
Não	-
Indefinido	2

Fonte: Questionários. Quadro produzido pelo pesquisador.

O Quadro 12 mostra que não houve, ao menos um município, que respondesse que a gestão democrática não tenha sido contemplada em seus respectivos planos. Para os (as) respondentes dos municípios de Barra do Choça e Encruzilhada, a gestão democrática foi parcialmente contemplada em seus respectivos planos. As respostas foram objetivamente: “Em parte” (D8) e “parcialmente” (T7), seguindo a mesma ordem. Contudo, ambos não apontaram o que não foi observado nas referidas metas.

Quanto às respostas dos questionários de Belo Campo e Guajeru sobre se a gestão democrática foi contemplada ou não nos mencionados planos educacionais, julgamos como indefinidas. Indefinidas, pois mencionam sobre os desafios para a efetivação da gestão democrática, sem, contudo, dizer se os mesmos observaram tal princípio. Vejamos o caso de Belo Campo:

Incorporamos ações vinculadas à gestão democrática no PME do município, mas é preciso avançar no contexto prático. Acredito que os gestores escolares precisam ser mobilizados constantemente para que a gestão democrática de fato se concretize. O próprio sistema de indicação

<sup>99</sup> Anagé, Aracatu, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Jacaraci, Presidente Jânio Quadros, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, poções, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista.

de gestores escolares adotado pelo município é um forte indicativo que o município precisa avançar nesse sentido (D8).

Como dirigente municipal de educação, o sujeito acima representa o Estado (no caso o município), autoridade máxima em termos educacionais, vinculado à Prefeitura Municipal. Sendo assim, é sujeito autorizado a falar sobre educação a partir do lugar de destaque ocupado por ele (VIANA, 2015). É justamente nesta posição do lugar institucional que emanam as orientações das práticas gestoras para a educação do município.

Verificamos, no discurso do sujeito D8 de Belo Campo, três enunciados que mereceram nossa atenção. Os enunciados não estão soltos e isolados, mas há nexos entre eles. A propósito, Machado (2012, p. 66) vai nos dizer que um enunciado sempre faz “[...] parte de uma série ou de um conjunto, desempenhando um papel no meio dos outros, apoiando-se neles e se distinguindo deles.”

Vejamos então como se inicia o primeiro enunciado: “Incorporamos ações vinculadas à gestão democrática no PME do município, mas é preciso avançar no contexto prático [...]” (D8, BELO CAMPO). É perceptível o empenho, por parte do governo local, em incorporar no plano educacional, ações ligadas à gestão democrática. O referido PME contém as diretrizes básicas do plano nacional, expressas na meta específica e de suas estratégias. No entanto, o sujeito reconhece que, embora as orientações estejam registradas no documento municipal, “é preciso avançar no contexto prático”.

Reconhecemos que fazer uma análise do contexto prático para saber se os discursos sobre a gestão democrática presentes no PME se efetivaram ou, então, em que o município precisa avançar nesta área, requer uma investigação mais precisa. Este trabalho, de cunho exploratório, limitou-se a emergir os discursos sobre a gestão democrática e não a efetivação da mesma.

É dito no segundo enunciado: “[...] Acredito que os gestores escolares precisam ser mobilizados constantemente para que a gestão democrática de fato se concretize” (D8, BELO CAMPO). É consenso entre os estudiosos da área da administração da educação que o diretor escolar seja compreendido como peça fundamental para a efetivação da gestão democrática. Não há dúvida de que o mesmo precisa de formação, capacitação e, sobretudo, de mobilização para desempenhar sua função. No entanto, a concretização da gestão democrática perpassa por todos os segmentos da comunidade escolar (pais, professores, estudantes, funcionários etc) e, neste caso, todos os envolvidos precisam ser mobilizados para a concretização da gestão

democrática. Entretanto, a secretaria municipal de educação é a maior responsável para tal mobilização.

O terceiro enunciado em questão está expresso da seguinte forma: “[...] o próprio sistema de indicação de gestores escolares adotado pelo município é um forte indicativo que o município precisa avançar nesse sentido” (D8, BELO CAMPO). Como podemos notar no enunciado, a ocupação do cargo de gestor escolar ainda segue por indicação no referido município.

A grosso modo, se considerarmos o escopo da meta de referência a qual estabelece que todos os diretores de escolas públicas sejam selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar, chegaremos à conclusão de que a meta ainda não foi cumprida. Desse modo, a gestão democrática foi contemplada parcialmente no PME de Belo Campo, no entanto, isso não está dito.

Analisando o referido PME notamos um alinhamento com o plano nacional. Consta lá que o município incorporaria ações detalhadas para a efetivação da gestão democrática no município. Não negamos a existência nem o empenho dos envolvidos para tais ações. Até porque, como já comentamos, esta pesquisa não teve a pretensão de verificar se tal efetivação ocorreu ou não. Todavia, fazemos o seguinte questionamento: se não há no município uma legislação específica e adequada às características que prever a Meta nº19 do atual PNE, como revelam os questionários, será que o executivo municipal, através de sua secretaria de educação já elaborou, conjuntamente com o CME, FME e outras instituições um projeto de lei? Se isso já ocorreu, quais foram os entraves?

Tomando como base o pensamento foucaultiano, o qual afirma que a produção de saberes está associada a práticas sociais e, considerando o contexto social e político dos municípios que compõem o TISB, a nomeação de diretores escolares por indicação política constitui numa prática que envolve as relações de poder que estão intimamente relacionadas com as questões políticas locais. Assim, a ausência de lei específica que trate sobre a gestão democrática ou o seu descumprimento, caso exista, só confirma isso.

A ocupação do referido cargo por indicação política não só ocorre no município de Belo Campo. Na verdade, a utilização de eleições para a escolha do diretor escolar parece ser uma realidade bem distante dos sistemas municipais de ensino do país<sup>100</sup>. Os municípios que compõem o TISB não fogem à regra. De acordo com os questionários, o sistema de indicação política ocorre em cerca de 92% deles. Ou seja, apenas as redes municipais de Poções e Vitória

---

<sup>100</sup> No capítulo “Gestão Democrática nos Planos Educacionais”, apresentamos dados referentes à ocupação do cargo de diretor escolar da rede municipal de ensino nos diversos cenários.



da Conquista têm seus diretores das escolas públicas eleitos pela comunidade. Desta forma, as comunidades escolares dos municípios estudados, via de regra, não são consultadas no processo de ocupação de tal cargo, como preconiza o PNE em vigor.

Identificamos enunciações dos profissionais da educação em que o sistema de indicação política é visto como algo aceitável, beirando o comum. Comum no sentido de natural, como se naturalmente fosse. Segundo o (a) respondente de Guajeru:

A livre indicação do diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico das escolas municipais ocorrem (sic) através de decreto expedido pelo Chefe do executivo, que se fundamenta na prerrogativa do gestor público em indicar como cargo de confiança ou comissionado da administração pública (C9).

Quando o sujeito C9 de Guajeru responde que a “livre indicação é prerrogativa do gestor público em indicar como cargo de confiança”, notamos uma tentativa de tornar a livre indicação como algo justificável, legal e legítimo. Isso leva-nos a tecer algumas considerações. Primeiramente, o sistema de indicação para a ocupação do cargo de diretor escolar está inserido no conjunto de práticas conhecidas como clientelismo<sup>101</sup>, o qual permeia as relações de poder na sociedade. Infelizmente, a situação socioeconômica precária dos municípios que compõem o TISB oferece condições favoráveis para a realização de práticas clientelistas. Nestes municípios, apenas para exemplificar, a prefeitura é considerada a principal “empregadora” existente<sup>102</sup>.

Visando enfraquecer a prática clientelista, a primeira estratégia (19.1) do PNE em vigor, como já comentamos, orienta os municípios a que priorizem a aprovação de legislação específica para a ocupação do cargo de diretor escolar, levando em consideração os critérios técnicos de mérito e desempenho, acompanhado pela participação da comunidade escolar.

Espera-se que, no momento em que estas leis sejam aprovadas, a indicação deixe de ser um artifício amplamente utilizado pelos gestores municipais. Ademais, este é um dos fatores dos municípios estudados, não sinalizarem em suas estratégias a elaboração e aprovação de tal legislação em seus respectivos planos. Isso revela o interesse em permanecer com práticas de favorecimento dos aliados políticos, utilizando o Estado, que deveria ser público, em benefício de interesses de grupos particulares (PARO, 2003).

---

<sup>101</sup> Utilizamos o termo clientelismo como prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais. Embora seja uma característica de sociedades pré-modernas, ainda faz-se presente nas sociedades contemporâneas (PARO, 2003).

<sup>102</sup> Ver <https://www.prefeituras.org/> Acesso em: 20 jan. 2021.

Cabe ainda considerar, sobre a resposta dada por C9 de Guajeru, que a prerrogativa do chefe do executivo evocada pelo respondente deveria ser, na verdade, da nomeação e não ao processo de ocupação do cargo, salvo se houver uma lei municipal que habilite também ao gestor municipal para isso. Na ausência da lei preconizada pelo plano nacional, infelizmente o governo local, acaba ampliando sua atuação na correlação de forças existentes na sociedade.

Para contrapor esta situação, a resistência por parte da sociedade local poderá ensejar transformações nas relações de poder existentes na sociedade. Na perspectiva foucaultiana, podemos dizer que a resistência é inerente às relações de poder. Assim, onde há poder há resistência. Também significa que não há polos antagônicos de poder. Veiga-Neto (2014, p.123) afirma que “[...] a resistência ao poder não é a antítese do poder, não é o outro do poder, mas é o outro numa relação de poder.”

Neste contexto, os discursos em defesa da gestão democrática, envolvendo os diversos segmentos da sociedade, visando à ampliação dos espaços sociais e, de forma mais precisa, da participação da comunidade escolar na ocupação do cargo de diretor escolar caracterizam-se em exercícios de resistência. Então, de forma pontual, o discurso em prol da escolha do diretor, tendo a participação da comunidade é um discurso de resistência.

Ao retomarmos os dados dos questionários (ver quadro 12) sobre se a gestão democrática foi contemplada nos PME do TISB e confrontarmos com os dados sobre a ocupação do cargo de diretor das escolas públicas dos municípios estudados, veremos uma inconsistência nos discursos sobre a gestão democrática. 83,3% dos municípios afirmam que a gestão democrática foi contemplada nos respectivos planos, enquanto que 92% dos municípios, a ocupação ainda é por indicação política.

No primeiro momento, significa que, embora os municípios do TISB tenham incorporado ações vinculadas à gestão democrática na meta que trata sobre a mesma dos PME, de acordo com os dados, a meta está longe de ser alcançada. No segundo momento, significa que, sob um discurso pretensamente democrático, esconde-se a perspicácia política e a incoerência que parece considerar o sistema de indicação como se estivesse acima do estabelecimento de ensino, como se o lugar institucional, no qual o diretor escolar ocupa, fosse propriedade exclusiva dos agentes políticos locais.

Diante das questões abordadas até aqui, ao concluir este capítulo, reafirmamos que a gestão democrática está inserida no campo das relações de poder e que, por este motivo, os discursos sobre a gestão democrática expressos nas linhas e entrelinhas dos planos educacionais, bem como das respostas dos sujeitos da pesquisa, refletem o cenário das disputas sociais sobre a distribuição do poder na sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, apresentamos considerações pautadas no objetivo principal da pesquisa que ocupou-se em analisar discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano. Elegemos três objetivos específicos para melhor contextualizar e responder ao objeto de investigação aqui estudado, a saber: discutir a gestão democrática no contexto das políticas públicas; analisar discursos sobre gestão democrática nos PME do TISB e identificar influências que os PME do TISB sofreram no processo de elaboração.

Para o empreendimento proposto, lançamos alguns dos postulados e teorizações foucaultianas, possibilitando perceber as relações de poder das sociedades envolvidas no processo de construção dos planos educacionais, bem como a emergência dos saberes que produziram discursos sobre gestão democrática nos referidos planos estudados. Assim, apresentamos as considerações finais através de um exercício de síntese, pontuando as ideias centrais da pesquisa e mostrando novas possibilidades de continuidade para esse estudo.

No primeiro momento, mostramos como a contextualização dos anos 1920-1930 foi importante para identificar a emergência de saberes relacionados à democratização do ensino e seus impactos na administração da educação. Estes saberes ecoaram em meio a conjuntura política, socioeconômica e cultural brasileira no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, havendo uma simetria entre a democratização da educação e a redemocratização do país.

Evidenciamos, no início dos anos 1980, uma eclosão de discursos sobre gestão democrática nos mais diversos espaços, por uma variedade de vozes, sobretudo dos profissionais ligados à educação, ensejando numa série de conferências nacionais. Destas, o destaque ficou com a VI Conferência Brasileira de Educação, ocorrida em Goiânia, em 1986. Ao final deste evento, os saberes produzidos por diversas vozes foram aglutinados no documento conhecido como Carta de Goiânia. Os discursos sobre a gestão democrática contidos na Carta de Goiânia foram amplificados pelos mais diversos eventos, sobretudo pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública de 1987.

Na correlação de forças existentes na sociedade brasileira da época, envolvendo especialmente a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, os saberes sobre a gestão democrática foram aos poucos sendo esvaziados, mas ainda assim, alcançam a então recém-criada Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios do ensino público do país.

Consideramos que a inclusão de tal princípio foi significativa para a administração da educação do nosso país, posto que a gestão democrática deveria ser a forma a ser seguida, especificamente, na escola pública. Não somente isso, mas, para a elaboração de políticas educacionais, o princípio da gestão democrática deveria também ser observado.

No segundo momento, mostramos a movimentação dos discursos sobre gestão democrática no contexto das políticas educacionais, que antes concentrava-se no entorno da elaboração da Carta Magna de 1988, deslocando-se para outros instrumentos como a criação, em 1990, do Plano Decenal de Educação para Todos e, em seguida, para a formulação das novas diretrizes e bases da educação nacional. Posteriormente, houve uma movimentação para a elaborar um Plano Nacional de Educação, previsto nos instrumentos legais citados acima.

Dada a importância de um plano educacional, evidenciamos, no terceiro momento, a emergência de discursos sobre planos educacionais, coexistindo com discursos sobre gestão democrática. Realçamos, ao longo da história da educação brasileira, as relações de poder que, ora encontravam-se na plenitude dos debates envolvendo a educação, ora eram silenciados, dependendo da conjuntura sociopolítica do país.

Concentramos nossos esforços na contextualização do que consideramos o primeiro PNE (2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172/2001. Na ocasião, duas propostas de Plano foram apresentadas ao Congresso Nacional. A primeira teve como base contribuições construídas por ampla mobilização de entidades ligadas à educação. A outra proposta foi elaborada pelo MEC. Na correlação de forças, entre o governo e as demais vozes, prevaleceu a tendência mais próxima ao governo.

Aproximando-se o fim da vigência do referido PNE, entidades acadêmicas concentraram todos os seus esforços na construção do novo plano educacional. Discussões em torno de uma proposta foi construída pelas diversas conferências estaduais e municipais de educação realizadas em todo o país em 2009, culminando com a Conae-2010.

O processo de construção do novo PNE revelou os mais diversos atores (representantes do governo; entidades sindicais e acadêmicas; associações de interesse privado, dentre outros). Eles compuseram um jogo de disputas políticas, ideológicas, econômicas etc. Tais disputas resultaram, em 2014, na aprovação da Lei Federal nº13.005/2014, tendo em seu anexo o PNE (2014-2024).

Quanto aos discursos sobre a gestão democrática presentes no PNE anterior e, sobretudo do atual, consideramos que ambos apresentam características que mais se aproximam do modelo gerencial, uma vez que percebe-se a presença de enunciações, demonstrando uma forte influência da lógica do mercado.

Considerando apenas a enunciação da Meta nº 19 do PNE em vigor, que trata exclusivamente da gestão democrática, verificamos que ela gravita em torno da ocupação do cargo de diretores de escolas públicas, implicando num processo seletivo qualificado acompanhado pela participação da comunidade escolar. Processo este ainda distante da realidade das escolas públicas dos municípios estudados, revelando um abismo existente entre o que diz a meta exposta e a realidade e tais municípios.

Já no quarto momento, apontamos influências que os PME do TISB sofreram no processo de elaboração dos mesmos. Influências externas oriundas dos governos estadual e federal, que trabalharam para que houvesse alinhamento entre os planos educacionais, tendo o PNE (2014-2024) como referência. Neste sentido, foi criado um comitê tripartite envolvendo representantes do MEC, da Secretaria de Educação do estado da Bahia e da Undime, conferindo assessoria no processo de elaboração dos seus referidos planos.

Percebemos, através dos questionários, que o número de profissionais da equipe técnica que prestou assessoria aos municípios que compõem o TISB, foi insuficiente para atender às demandas a contento. No entanto, entendemos que a assistência técnica foi fundamental no processo de construção dos PME, “[...] já que, em muitos municípios, os sujeitos que compõem o quadro de profissionais da gestão educacional, não possuem os saberes necessários para garantir o desenvolvimento dos processos de gestão das políticas educativas” (VIANA, 2015, p. 121).

Das diversas representações que participaram do processo de construção dos planos educacionais estudados, as análises realizadas à luz das ferramentas foucaultianas, via de regra, levaram-nos à conclusão de os governos municipais, através de suas secretarias de educação, foram os maiores influenciadores dos discursos presentes nos PME do TISB, sobretudo relacionados à gestão democrática. Em certa medida, ele determinou o que seria dito nos referidos planos. Até porque, parte dos membros do Grupo Colaborativo e das comissões temáticas foi indicada pelo executivo municipal.

Ressalvamos que não negamos outras vozes influentes, como evidenciamos no município de Vitória da Conquista. Embates envolvendo representantes das universidades, sindicatos e entidades ligadas à educação. Cabe ainda dizer que não enxergamos os governos municipais como detentores do poder, dividindo a sociedade entre os dominadores e dominados, ou que o poder estivesse localizado e concentrado. No entanto, os efeitos de poder refletidos de tais governos saltam aos olhos. Notamos aqui uma possibilidade de continuidade para um estudo que dê conta de emergir as condições de produção de discursos sobre a temática nos planos educacionais, preferencialmente de um número reduzido de municípios estudados.

Vimos também que a participação da sociedade civil no processo de elaboração dos PME foi extremamente limitada. A tímida divulgação e a ausência de oportunidade para a participação foram os principais motivos alegados pelos sujeitos da pesquisa. Só um estudo mais apurado para saber se realmente houve uma divulgação expressiva e poder compreender os reais motivos que levaram a sociedade a não responder à possível mobilização dos responsáveis pelo processo.

Quanto às influências na elaboração da meta que trata sobre a gestão democrática dos PME do TISB, vimos que o maior agente influenciador dos discursos sobre a gestão democrática foi, sem dúvida, o Governo Federal. É de lá que emanam tais discursos, conduzidos de forma específica pela Meta nº 19 do atual PNE.

No terreno local, o maior veículo de influência na elaboração da meta exposta dos planos educacionais foi, indubitavelmente, a secretaria municipal de educação. Evidenciamos as relações de poder envolvendo tal instituição com os participantes para o empreendimento. Reconhecemos a limitação deste trabalho em fazer falar as demais vozes que participaram na formulação dos discursos sobre a gestão democrática dos 24 PME estudados.

Ressalvamos que, para este desígnio, julgamos necessário tanto o acesso às atas das reuniões das Comissões Colaborativas, como a escuta dos sujeitos que participaram do processo de elaboração dos planos educacionais do TISB, acima de tudo, dos discursos sobre a gestão democrática presentes na meta exposta. Ainda que consideremos outras vozes, é flagrante e indiscutível a influência do executivo municipal na elaboração dos próprios.

No quinto e último momento, ocupamo-nos na análise da gestão democrática nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB. A análise foi organizada de modo que os discursos aparecessem nas leis que implementaram os referidos planos. Em seguida, realçamos as enunciações da meta que trata sobre a gestão democrática e, por fim, emergimos tais discursos presentes nas estratégias elaboradas para o cumprimento da meta exposta.

Ao debruçarmos sobre as leis municipais, observamos que elas não dispensaram a devida atenção ao princípio da gestão democrática, como fez a Lei Federal que trata do atual PNE. Notamos, ao menos em algumas das leis, um esvaziamento do princípio da gestão democrática por parte daqueles que elaboraram os planos educacionais dos municípios que compõem o TISB.

De modo geral, as enunciações da meta que trata da gestão democrática dos referidos planos mantiveram-se alinhadas à Meta de referência. No entanto, ocorreram modificações em alguns enunciados dos planos mencionados, alterando o sentido proposto pela Meta nº 19 do PNE em vigor. As modificações envolveram diretamente a ocupação do cargo de diretor

escolar, fazendo com que o sistema de indicação pudesse, de alguma forma, estender-se por mais tempo. Os dados confirmaram isso, mostrando que quase todos os municípios estudados, ainda mantêm a indicação política como modo de ocupação do cargo aludido.

Em certa medida, os discursos ali produzidos serviram como manobra dos governos municipais, de modo que a nomeação de diretores escolares por indicação política constitui-se numa prática que envolve as relações de poder, estando intimamente relacionadas com as questões de ordem política em tais localidades. Diante da fragilidade em cumprir com o que manda o ordenamento jurídico, cadê os responsáveis pelo acompanhamento dos planos, especificamente da meta que trata sobre a gestão democrática? Quais os entraves para que a comunidade escolar participe do processo de escolha do diretor escolar? Estes questionamentos não foram elucidados por este trabalho.

Em posse dos postulados foucaultianos, a análise das estratégias para o cumprimento da meta em questão dos PME do TISB revelou a operacionalização da governamentalidade, de modo que os governos municipais manifestaram-se favoráveis a práticas democráticas, incluindo-as nos seus referidos planos, no intuito de manterem-se em condições de governo.

Revelou também a relação entre saber e poder, na medida em que saberes sobre a consulta à comunidade escolar, no processo de ocupação do cargo de diretor escolar são excluídos ou silenciados em diversos planos educacionais estudados. Lembremos de Foucault (1997, p.9), o qual nos disse que “[...] o poder não se exerce sem a extração, a apropriação, a distribuição ou a retenção de um saber.”

Evidenciamos isso em diversas ocasiões, a exemplo dos vários municípios estudados não sinalizarem sobre a criação de uma lei específica que regulamente a ocupação do cargo de diretor escolar tendo como parâmetro a Meta nº 19 do PNE (2014-2024). Assim, ao não se pronunciarem, estes municípios demarcaram com seus discursos a manutenção de uma realidade social pautada em práticas clientelistas.

Quanto às declarações dos sujeitos da pesquisa, notamos que elas foram elucidativas na compreensão dos discursos sobre gestão democrática presentes nos planos educacionais dos municípios que compõem o TISB, na medida em que não percebemos uma clareza quanto ao sentido da gestão democrática em suas falas, especialmente sobre a participação, que é um dos fundamentos da gestão democrática. O entendimento é que, se a escola possui mecanismos de participação como conselho escolar, grêmios estudantis, associação de pais e mestres etc., então, a gestão democrática é efetivada. Para além da funcionalidade de tais instrumentos,

evidenciamos uma miopia, de modo que a comunidade escolar é excluída do processo de escolha do diretor escolar. Os planos educacionais dos municípios estudados confirmam isto.

Enfim, fazer emergir os discursos sobre a gestão democrática nos Planos Municipais de Educação do Território de Identidade do Sudoeste Baiano é condição *sine qua non* para compreender um jogo de interesses complexos, num contexto de práticas e relações permeadas de poder, revelando, assim, um constante movimento em torno das políticas educacionais, principalmente no tocante à gestão democrática, que tem nos instrumentos legais um importante indutor de mudanças nas práticas escolares, concebidas como um processo em pleno desenvolvimento. Esperamos que os resultados alcançados sirvam de parâmetro para pensar as relações de poder e saber em outros espaços institucionais.



## REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964 -1984)**. Petrópolis: Vozes, 1989.

ANAGÉ, **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 376/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 10 abr. 2020.

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

ARACATU, **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 516/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

AZEVEDO, Fernando. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584 202.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. 1989. Disponível em: [https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao\\_2018\\_EC\\_251.pdf](https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf). Acesso em: 20 maio 2020.

BARRA DO CHOÇA, **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 295/2015. Disponível em: <http://www.barradochoca.ba.io.org.br/diarioOficial/download/69/1209/0>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BELO CAMPO, **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 05/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BOM JESUS DA SERRA, **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 177/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 22 Jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação** e dá outras providências. Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.005/14 – **Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação – PNE** e dá outras providências. 2014a. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005). Acesso em: 12 Ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Planejando a Próxima Década**. Alinhando os Planos de Educação. Brasília, DF, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Cadernos **Planejando a Próxima Década** – Construindo as metas do seu Município. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016**. – Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - 2018**. 2. ed. – Brasília, DF: Inep, 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

BRANCO, Guilherme Castelo. **Michel Foucault - Filosofia e Biopolítica**. Autêntica Editora, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, p. 169-204, 2009.

CAETANOS. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 172/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

CÂNDIDO SALES. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 225/2015. Disponível em: <https://www.ipmbrasil.org.br/visualizarpublicacoes?cod=3722&file=F91EE4DFE42A57652334AB0A821A1927&type=edicao>. Acesso em: 20 maio 2020.

CARAÍBAS. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 031/2015. Disponível em: <https://www.ipmbrasil.org.br/visualizarpublicacoes?cod=3731&file=91FABE98BC6BD2110A42DE9D28F2EC78&type=edicao>. Acesso em: 20 maio 2020.

CARTA DE GOIÂNIA. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 25, p. 5-10, 1986.

CARVALHO, Guilherme Paiva. **Discurso e Poder em Foucault**. Curitiba: Appris, 2017.

CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault**: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Autêntica, 2009.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de Análise do Discurso**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2016.

CONDEÚBA. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 909/2015. Disponível em: <http://condeuba.ba.io.org.br/diarioOficial/download/207/761/0>. Acesso em: 20 maio 2020.

CORDEIROS. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 628/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os Desafios e as Perspectivas do Regime de Colaboração e do Regime de Cooperação no Sistema Nacional de Educação**. Trabalho encomendado. Reunião ANPEd, 2015.

DE MENDONÇA, Daniel. **Como olhar" o político" a partir da teoria do discurso**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 1, p. 153, 2009.

DOHERTY, Robert. Uma política educacional criticamente formativa: Foucault, discurso e governamentalidade. In: PETERS, Michael; BESLEY, Tina (Org). **Por que Foucault?** Novas diretrizes para a pesquisa educacional. Porto Alegre: Artmed, 2008. p.201-212.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

ENCRUZILHADA. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 1.030/2015. Disponível em: [http://www.doem.org.br/doem/form.jsp?sys=DOE&action=openform&formID=34&align=0&mode=-1&goto=-1&filter=doe\\_entidades.ent\\_codigo=259&scrolling=yes](http://www.doem.org.br/doem/form.jsp?sys=DOE&action=openform&formID=34&align=0&mode=-1&goto=-1&filter=doe_entidades.ent_codigo=259&scrolling=yes). Acesso em: 23 abr. 2020.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; DAMETTO, Jarbas. **A Produção do Discurso em Política Educacional: lugares e verdades**. Práxis Educativa (Brasil), v. 9, n. 2, p. 485-501, 2014.

FERRAZ, Sintia Maria Gomes. **Gestão Educacional na Educação Infantil de Vitória da Conquista – Ba: analisando o discurso da equipe diretiva**. Vitória da Conquista: Uesb. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Educação. 2016.

FERREIRA, Mauricio dos Santos; TRAVERSINI, Clarice Salete. A Análise Foucaultiana do Discurso como Ferramenta Metodológica de Pesquisa. **Educação & Realidade**, v. 38, n. 01, p. 207-226, jan./mar. 2013.

FIMYAR, Olena. Governamentalidade como ferramenta conceitual na pesquisa de políticas educacionais. **Revista Educação & Realidade**, volume 34, n.2, mai/ago 2009 p.35-56.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault e a Análise do Discurso em Educação. **Cadernos de pesquisa**, n.114, p. 197-223, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 1979. Rio de Janeiro, Edições Graal.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1988

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. Dreyfus, H.; Rabinow, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 231-249, 1995.

FOUCAULT, Michel. **Resumo dos cursos do Collège de France:(1970-1982)**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 20 ed. Rio de Janeiro: Vozes. 1999a.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. 20 ed. São Paulo, Edições Loyola, 1999b.

FOUCAULT, Michel. **As Palavras e as Coisas** - uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008a.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: curso dado no College de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008c.

GALLO, Sílvio. Repensar a educação: Foucault. **Educação & Realidade**, v. 29, n. 1, p.7-25, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GOMES, Alfredo Macedo. **Políticas públicas e Gestão da Educação**. Campinas/SP; Mercado de Letras, 2011.

GREGOLIN, Maria do Rosário. **Foucault e Pêcheux na Análise do Discurso**: diálogos e duelos. São Carlos: Claraluz, 2004.

GROSSI JÚNIOR, Geraldo; ALCANTARA, Ronara de Castro Azevedo; CUNHA, Stela Fontes Ferreira da. O processo de elaboração e adequação dos planos de educação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC. **Revista Exitus**, v. 8, n. 1, p. 171-196, 2018.

GUAJERU. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 40/2015 Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

JACARACI. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 158, de 05 de outubro de 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 24 abr. 2020.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. O Plano Decenal e o Sistema Nacional de Educação. In: **Políticas Públicas de Educação**, Bianca Mota de Moraes [et al.] (org). – Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense, 2016.

LICÍNIO DE ALMEIDA. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 05/2015. Disponível em: <http://www.liciniodealmeida.ba.io.org.br/diarioOficial/download/465/700/0> Acesso em: 20 maio 2020.

LÜCK, Heloísa. **Gestão Educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis: Vozes, 2006a.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006b.

MACHADO, Roberto. **Foucault, a Ciência e o Saber**. Zahar, 2ª reimpressão da 3ª edição: 2012. Versão digital. Disponível em: <https://www.academia.edu/37303771/Foucaultacienciaeosaber-RobertoMachado> Acesso em: 20 jul. 2020.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. v. 25, p. 7-23, 1979.

MAETINGA. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 118/2014. Disponível em: <http://www.antas.ba.gov.br/contasPublicas/download/651274/35/2014/5/publicacoes/73058297-AEC0-2D3E-DF8C287BC910CE1.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da Democracia nas Políticas de Descentralização da Gestão Escolar. **Ensaio: avaliação, políticas públicas e educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 507-526, 2006.

MENDES, Durmeval Trigueiro. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra e o Jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: Unicamp, 2000.

MIRANTE. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 262/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

MORTUGABA. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 116/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

NETO. Antônio Cabral. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANCA, Magna; BEZERRA, Maura C. **Política Educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livros, 2009. p. 169-203.

OLIVEIRA, Marcelle Colares; PONTE, Vera Maria Rodrigues; BARBOSA, João Victor Bezerra. Metodologias de pesquisa adotadas nos estudos sobre Balanced Scorecard. **XIII Congresso Brasileiro de Custos** – Belo Horizonte - MG, Brasil, 2006. <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1701>. Acesso em: 20 maio 2021.

OLIVEIRA, George Wilber de Bessa; PENTEADO, Adriane de Lima. **Análise social dos alunos da UTFPR Campus Ponta Grossa**: sua proveniência geográfica e integração à comunidade acadêmica. Ponta Grossa: UTFPR, 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. Em Busca de uma Ressignificação para o Imaginário Gerencial: Os Desafios da Criação e da Dialogicidade. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 17, n. 2, p. 18-41, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. Cortez Editora, 2017.

PEIXOTO, Edson Maciel. A eleição direta como etapa única de provimento ao cargo de diretor escolar: dos ideais na redemocratização do Brasil às ideias proclamadas no plano nacional de educação 2011-2020. **Reunião Nacional da ANPEd**, v. 36, p. 29, 2013.

PEIXOTO, Edson Maciel; DE ARAÚJO, Vania Carvalho. O processo legislativo e as políticas públicas educacionais: uma análise a partir do Legislativo Municipal de Vitória (ES). **Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539**, v. 18, n. 29, p. 213-245, 2019.

PIRIPÁ. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 162/2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

PLANALTO. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 393/2015. Disponível em: <https://www.ipmbrasil.org.br/visualizarpublicacoes?cod=1435&file=4A4273D7549034968909B3F435D63485&type=educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

POÇÕES. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 1.139/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PRESIDENTE JÂNIO QUADROS. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 221/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dosplanos-de-educacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

RIBAS, Thiago Fortes. A Análise do Saber em Foucault. **Revista Ideação**, v. 1, n. 33, p. 47-74, 2018.

REVEL, Judith. **Foucault**: conceitos essenciais. Tradução Maria do Rosário Gregolin, Nilton Milanez e Carlos Piovesani. São Paulo: Claraluz, 2005.

RIBEIRÃO DO LARGO. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 268/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>. Acesso em: 20 maio 2020.

SANDER, Benno. Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 17, n. 2, 2001.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. Gestão educacional Concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/102/291> . Acesso em: 12 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso Sobre as Ciências**. São Paulo: Cortez, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. 32. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCALABRIN, Ionara Soreral. "**Mérito, Desempenho" e "Participação"**: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passa o Fundo, Passa o Fundo, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

PEREIRA, Sandra Márcia Campos; SILVA, Isabel Cristina Rodrigues Brito da. A efetivação da gestão democrática pela coordenação pedagógica. In: PEREIRA, Sandra Márcia Campos; SANTOS, José Jackson Reis dos (Org.). **Discursos e Práticas Sobre Política e Gestão Educacional**. Salvador: EDUFBA, 2019.

SOARES, Relva Lopes Chaves. **Um olhar sobre o acesso à educação infantil no território de identidade de Vitória da Conquista**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Vitória da Conquista, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia**: Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em revista**, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Políticas de Democratização da Gestão Educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 18, n. 39, p. 111-128, set./dez. 2016.

TEIXEIRA, Anísio Spínola *et all* (Org.). **Administração Escolar**. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), 1968.

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.

TREMEDAL. **Plano Municipal de Educação**, Lei nº 07/2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>. Acesso em: 20 maio 2020.



TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo.** São Paulo: Atlas, 1987.

VAN ZANTEN, Agnes (Coord.). **Dicionário de Educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível.** Campinas, SP: Papyrus, 2002.

VEIGA-NETO, Alfredo. Educação e governamentalidade neoliberal: novos dispositivos, novas subjetividades. **Retratos de Foucault.** Rio de Janeiro: Nau, p. 179-217, 2000.

VEIGA-NETO, Alfredo. Na Oficina de Foucault. In: KOHAN, Walter Omar; GONDRA, José (Org.). **Foucault 80 Anos.** Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

VEIGA-NETO, Alfredo. Teoria e método em Michel Foucault (im) possibilidades. In: **Cadernos de Educação.** FaE/PPGE/UFPel, Pelotas: 83 - 94, setembro/dezembro 2009.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Foucault & a Educação.** 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2014.

VIANA, Vanusa Ruas Freire. **Concepções e discursos em torno da gestão educacional no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Belo Campo.** Vitória da Conquista: UESB. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Educação. 2015. Documentos analisados.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Plano Municipal de Educação, Lei nº 2.042/2015.**  
Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>.  
Acesso em: 20 maio 2020.

VOSGERAU, D. S. A. R.; ROMANOWSKI, J.P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educ.**, vol. 14, p. 165-189, jan/abr. Curitiba, 2014.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB  
 Autorizada pelo Decreto Estadual nº 7344 de 27.05.98  
 Comitê de Ética em Pesquisa – CEP / UESB



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “A PRODUÇÃO DE DISCURSOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE SUDOESTE BAIANO”. Neste estudo pretendemos responder a seguinte questão: como foram produzidos os discursos sobre gestão democrática estão presentes nos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem o Território de Identidade (TI) Sudoeste Baiano, Bahia?

O motivo que nos leva a estudar esse assunto é que compreendendo que as políticas públicas são construções político-sociais expressas por meio do discurso em diferentes contextos e nestes sofrem influências de múltiplos determinantes, é de fundamental importância analisar os discursos sobre gestão democrática presentes nos Planos Municipais de Educação, especificamente na meta 19 dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano, Bahia.

Buscaremos desenvolver esta pesquisa fazendo uma análise documental dos discursos oficiais como: Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014, planos educacionais dos municípios a serem pesquisados e das leis que implementaram os referidos planos. Inclui também os discursos dos respondentes dos questionários que serão encaminhados às secretarias municipais de educação filiadas à União dos Dirigentes Municipais de Educação (UDIME).

Em posse de todo o material, usaremos das teorizações e postulados foucaultianos como *discurso, saber, poder e governamentalidade* para a análise, interpretação e sistematização dos discursos presentes nos documentos bem como os discursos dos sujeitos participantes da pesquisa.

Como instrumento de coleta de dados, encaminharemos, por meios eletrônicos (e-mail, WhatsApp etc), um questionário estruturado às secretarias de educação filiadas à UDIME do TISB a ser pesquisado. O objetivo é analisar os discursos sobre a gestão democrática dos

representantes do poder executivo, observando se estão condizentes com os planos municipais, especificamente com a meta de nº 19

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, você tem assegurado o direito a compensação ou indenização no caso de quaisquer danos eventualmente provocados pela pesquisa. Você será esclarecido (a) em todas as formas que desejar e estará livre para participar ou recusar-se. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não causará qualquer punição ou modificação na forma em que é atendido (a) pelo pesquisador que irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

A pesquisa apresenta risco mínimo, dada a possibilidade de constrangimento e /ou desconforto, cansaço físico e/ou mental devido ao tempo destinado para responder as questões. Como o questionário dá a possibilidade de ser respondido por meio eletrônico, ensejará o respondente escolher o melhor dia e horário para responder as dez questões.

A pesquisa apresenta benefícios de contribuir tanto para a nossa qualificação profissional, quanto para a compreensão dos discursos sobre gestão democrática presentes nos planos municipais. Quanto ao aspecto social, contribui com a compreensão acerca da importância da participação social na concepção, na construção bem como no controle das políticas públicas. Os resultados estarão à disposição dos participantes quando finalizados. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado ou divulgado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 anos, e após esse tempo serão destruídos.

Este termo de consentimento consta de duas laudas que serão impressas em frente e verso e em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida a você.

Eu, \_\_\_\_\_ fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações, e posso modificar a decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Vitória da Conquista, 10 de setembro de 2020.

---

—

*Assinatura do(a) participante da pesquisa*



*Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável*

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:

**PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL: CLAUDIO SILVA MATOS**

**ENDEREÇO: QUINTA AVENIDA 690**

**FONE: (77 )99966 3556 / E-MAIL: VCACLAUDIO@GMAIL.COM**

**CEP/UESB- Comitê de Ética em Pesquisa**

Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, 1º andar do Centro de Aperfeiçoamento Profissional Dalva de Oliveira Santos (CAP). Jequiezinho. Jequié-BA. CEP 45208-091.

Fone: (73) 3528-9600 (ramal 9727) / E-mail: cepjq@uesb.edu.br

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA  
CAMPUS VITÓRIA DA CONQUISTA**



Mestrando: Claudio Silva Matos

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Márcia Campos Pereira

### QUESTIONÁRIO

Este questionário faz parte da pesquisa “Discursos Sobre a Gestão Democrática nos Planos Educacionais dos Municípios do Território de Identidade Sudoeste Baiano.” Ele é composto por 12 questões que versam sobre a Gestão Democrática nos municípios pesquisados. Ao respondê-lo, saiba que estará contribuindo para a melhoria da educação. Ressaltamos que a fim de preservar a identidade dos respondentes, os seus nomes não serão mencionados na pesquisa. Muito obrigado pela colaboração!

Município:

Nome do respondente:

Função:

- 1 – Data da criação do Conselho Municipal de Educação:
- 2 – Data da criação do Fórum Municipal de Educação:
- 3 - Data da criação do Sistema Municipal de Educação:
- 4 – Como você define gestão democrática?
- 5 - Qual era sua função profissional na época da elaboração do PME?
- 6 - Sobre a ocupação do cargo/função de diretor escolar, como ocorre? Existe alguma regulamentação?
- 7 – Que princípios definem a relação da secretaria de educação do município com as escolas?
- 8 – Como você avalia a participação da sociedade do seu município no processo de construção do PME?
- 9 – Segundo o Caderno de Orientações do MEC e das orientações do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), o município deveria formar uma comissão/grupo colaborativo para elaborar o PME. Quais representações participaram do processo de elaboração do PME?
- 10 – No município, quem é responsável pela implementação, monitoramento e avaliação do PME?
- 11 - A gestão democrática da educação foi contemplada no PME?

**12** - Quais sujeitos participaram da elaboração da meta que trata da gestão democrática e que discussões orientaram a construção das estratégias da referida meta?



## APÊNDICE C – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Gestão democrática nos planos educacionais do território de identidade sudoeste baiano

**Pesquisador:** Claudio Silva Matos

**Versão:** 1

**CAAE:** 30682819.2.0000.0055

**Instituição Proponente:** Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

**Patrocinador** Financiamento Próprio

### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.989.898

#### **Apresentação do Projeto:**

Parte do resumo apresentado pelo autor: "Analisaremos os discursos sobre gestão democrática nos planos educacionais dos municípios que compõem o referido Território de Identidade. Buscaremos também estabelecer as relações entre eles e compreender os processos que concorrem para efetivação enquanto política de Estado. Com vistas na fundamentação teórica buscaremos autores que discutem as políticas públicas no Brasil, construindo o capítulo que apresentará o delineamento do Plano Nacional bem como autores que discutem o princípio da gestão democrática para a construção do capítulo que tratará das conquistas e desafios da gestão democrática, finalizando com o capítulo que apresentará a materialização nos PME dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano, onde serão apresentados os dados da pesquisa buscando realizar toda a construção à luz dos postulados foucaultianos".

#### **Objetivo da Pesquisa:**



Analisar discursos sobre gestão democrática presentes nos Planos Educacionais dos municípios que compõem o Território de Identidade Sudoeste Baiano.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

**Riscos:** A pesquisa apresenta risco mínimo, dada a possibilidade de constrangimento e /ou desconforto, cansaço físico e/ou mental devido ao tempo destinado para responder as questões.

Como o questionário dá a possibilidade de ser respondido por meio eletrônico, ensinará o respondente escolher o melhor dia e horário para responder as dez questões. **Benefícios:** Assim esperamos que a realização desta pesquisa traga resultados satisfatórios, contribuindo para o campo de conhecimento com discussões acerca da gestão democrática tanto nos sistemas de ensino, como nas escolas públicas, sobretudo dos municípios que compõem o TISB, revelando seus significados presentes nos PMEs e de sua importância para o fortalecimento do princípio da gestão democrática.

No TCLE:

A pesquisa apresenta risco mínimo, dada a possibilidade de constrangimento e /ou desconforto, cansaço físico e/ou mental devido ao tempo destinado para responder as questões. Como o questionário dá a possibilidade de ser respondido por meio eletrônico, ensinará o respondente escolher o melhor dia e horário para responder as dez questões. A pesquisa apresenta benefícios de contribuir tanto para a nossa qualificação profissional, quanto para a compreensão dos discursos sobre gestão democrática presentes nos planos municipais. Quanto ao aspecto social, contribui com a compreensão acerca da importância da participação social na concepção, na construção bem como no controle das políticas públicas.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Trata-se de pesquisa de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ensino, UESB, campus de Vitória da Conquista. Os participantes serão gestores municipais de educação do interior baiano.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Todos os arquivos abaixo foram analisados e os respectivos termos estão de acordo com as Resoluções 466/12 e 510/16.

#### **Recomendações:**

Durante a execução do projeto e ao seu final, anexar na Plataforma Brasil os respectivos relatórios parciais e final, de acordo com o que consta na Resolução CNS 466/12 (itens II.19, II.20, XI.2, alínea d) e Resolução CNS 510/16 (artigo 28, inciso V).

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:** Não foram encontradas pendências éticas no protocolo submetido.

**Considerações Finais a critério do CEP:** Em reunião dia 24/04/2020, por videoconferência autorizada pela CONEP, a plenária deste CEP/UESB aprovou o parecer do relator.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

<b>Tipo Documento</b>	<b>Arquivo</b>	<b>Postagem</b>	<b>Autor</b>	<b>Situação</b>
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1483089.pdf	09/04/2020 16:40:20	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Projeto Detalhado/Brochura Investigador	desenho.docx	08/04/2020 14:01:29	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Outros	projetoaudio.docx	08/04/2020 13:53:43	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Outros	autorizacaocoletadados.pdf	08/04/2020 13:51:11	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
TCLE/Termo de Assentimento/Justificativa de Ausência	TCLE.docx	13/01/2020 00:53:14	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Outros	CompromissoGeral.docx	13/01/2020 00:48:37	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Outros	DECLARACAOPESQUISANA O INICIADA.doc	04/12/2019 23:34:53	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Outros	declaracoesdoorientador.doc	04/12/2019 23:28:05	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Recurso Anexado pelo Pesquisador	declaracadeparticipacaododiscente.doc	04/12/2019 23:25:31	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito
Folha de Rosto	Folhaaudio.pdf	04/12/2019 23:01:37	CLAUDIO SILVA MATOS	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

JEQUIE, 27 de Abril de 2020

**Assinado por:**

**Douglas Leonardo Gomes Filho**  
(Coordenador(a))