


DEMOCRATIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS: elementos estruturantes de um plano de ação mobilizador da gestão democrática para um currículo inclusivo

DEMOCRATIZATION OF EDUCATIONAL SYSTEMS: structuring elements of an action plan mobilizing democratic management for an inclusive curriculum
DEMOCRATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS: elementos estructurantes de un plan de acción para movilizar la gestión democrática en favor de un currículo inclusivo


Núbia Mária Soares de Souza

Mestra em Educação pela UFT. Professora da Educação Básica do Estado do Tocantins/TO e do SME de Lagoa da Confusão/TO. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural. E-mail: nubiamaria119@gmail.com

 0000-0001-5021-6393


Roberto Francisco de Carvalho

Doutor em Educação (UFG/Brasil); Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT) nos Cursos de Filosofia e Teatro e Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-graduação Profissional e Educação (PPPGE/UFT). Pesquisador vinculado: ao Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural; ao Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsSPE); e à Rede Universitárias/Br. carvalho1917@gmail.com

 0000-0001-7278-181X


Hermínia Nunes da Silva

Especialista em Gestão Pública pela UFT. Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). Cursando Mestrado Profissional em Educação (UFT). Professora do Sistema Municipal de Educação de Dianópolis Tocantins; Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural. herminianunes18@gmail.com

 0009-00016539-0551

Doracy Dias Aguiar de Carvalho

Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UNB/Brasil). Assistente Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Membro do Grupo de Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural da UFT e do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social. (GEPEDSS/UNB). doracy2008@gmail.com

 0000-0001-6992-1615

Correspondência: Quadra 309 Sul, QI 20, Rua 16, Lote 9 – CEP.: 77015520 – Palmas/Tocantins

Recebido em: 01/04/2024

Aceito em: 01/09/2024

Publicado em: 30/11/2024

RESUMO:

O artigo aborda a gestão dos sistemas educacionais destacando as concepções de administração gerencial e democrático-participativa. Como indagação de partida problematiza a tensão entre o gerencialismo e a democratização dos sistemas educacionais e escolas e seus impactos para os Sistemas Municipais de Educação (SME). O objetivo, a partir da problematização em pauta, consistiu em identificar os aspectos – estratégico-gerencial ou democrático-participativo – que sustentam o processo de gestão dos SME, em geral, e como ilustração do estudo, a repercussão para o sistema educacional de Lagoa da Confusão/Tocantins na percepção institucional. Resultou do estudo o entendimento de que: os sistemas educacionais estão em processo de constituição e, por conseguinte, os SME também se encontram em movimento de institucionalização e gestão; a gestão dos SME em pauta encontra obstáculos diversos para sua efetivação na perspectiva democrática que possa contribuir com a elaboração e implementação de um processo educativo proporcionador de ensino de qualidade. Frente aos obstáculos apresentados foi elaborado um plano de ação ilustrado com o sistema educacional de Lagoa da Confusão buscando contribuir efetivamente com a democratização da gestão dos SME do Tocantins.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema educacional; Gestão Democrática; SME de Lagoa da Confusão/Tocantins; Plano de Ação Democrático-Participativo; Currículo e Ensino de Qualidade.

Introdução

O presente artigo resulta e é parte constitutiva de um estudo realizado pelos autores em 2022 no âmbito do Programa de Pós-graduação Profissional em Educação da

Universidade Federal do Tocantins (UFT). O texto recorta e aprofunda o estudo mencionado e, como ilustração, destaca os aspectos teórico-práticos que sustentam o processo de gestão do Sistema Municipal de Educação/Ensino (SME) de Lagoa da Confusão/TO ao mesmo tempo em que indica um quadro concreto de dimensões e indicadores para a elaboração de um plano de ação necessário à efetivação da gestão democrática.

Nestes termos, buscamos conhecer acerca da situação histórica e do funcionamento dos sistemas municipais de educação explicitando a tensão entre as perspectivas gerenciais e democráticas. Em seguida, analisamos os documentos existentes sobre a institucionalização do SME de Lagoa da Confusão, com destaque para o Conselho Municipal de Educação (CME), o Plano Municipal de Educação (PME) e o Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP).

O estudo tem por objetivo identificar os aspectos teórico-práticos – estratégico-gerenciais ou democrático-participativos – que sustentam o processo de gestão dos SME, em geral, e, como ilustração concreta, a repercussão para o sistema educacional de Lagoa da Confusão Tocantins, na percepção institucional.

Neste sentido, o estudo focalizou os eixos de lutas em torno da gestão dos sistemas educacionais sem perder de vista a legislação nacional e um conjunto de diretrizes e indicadores concretos para a elaboração de um plano de ação democrático-participativo como parte das estratégias de democratização da gestão do SME favoráveis à efetivação de um currículo robusto e inclusivo e de um processo de ensino aprendizagem dialógico no âmbito da educação municipal.

Relação entre o Sistema Nacional de Educação e os Sistemas Municipais de Educação

Na reflexão sobre a unidade necessária à efetivação da educação brasileira, Saviani (1996), ao abordar o Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado ao Plano Nacional de Educação (PNE), inicialmente conceitua sistema de forma ampla. Segundo o autor, sistema constitui-se em um

produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados, "modos de proceder, de organização, de maneira de arranjar os elementos de um conjunto, o que remete ao aspecto do método" e "à unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante (Saviani, 1996, p. 19).

Na linha de raciocínio do autor compreendemos a complexidade de um sistema, em geral, para explicitar o sentido de unidade que expressa a diversidade múltipla dos sistemas, como é o caso dos sistemas de educação. A unidade não tem o sentido da

padronização integradora, mas, sim, da inclusão do diverso com suas características próprias, organicamente articuladas.

Considerando a intrínseca relação entre o sistema social capitalista e os sistemas educacionais, Saviani (2010, p. 381) explicita alguns obstáculos que impedem a construção do Sistema Nacional da Educação, transcritos na sequência:

a) [os] obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas públicas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de Sistema Nacional na nossa legislação educacional.

Tomando como ponto de partida a compreensão, em geral, sobre sistema, Saviani (2010, p. 381) define SNE como “a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país”. O mesmo autor reitera, ainda, que

sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas uma unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades (Saviani, 2010, p. 3).

Por esta via de entendimento, como sistema, a educação é regulamentada por leis, decretos, entre outros dispositivos que lhe conferem a sistematização. Considerando a regulamentação mencionada o SNE é amplo e complexo e a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal constitui-se um grande desafio a ser vencido pelas políticas educacionais no âmbito dos sistemas municipais de educação.

Acerca do entendimento de unidade na diversidade, Saviani (2010) assevera que a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-la como parte de uma totalidade histórica. Este entendimento viabiliza a defesa de um SNE Brasileiro que possibilita a unidade teórico-prática articuladora das condições ideais e materiais de realização pelos entes federados municipal, estadual e federal.

Dar unidade a um SNE exige um conjunto de elementos normativos, o entendimento de sistema público, além de espaços e mecanismos de efetiva participação; ou seja, um sistema deve contemplar a articulação dos entes federados e a unidade nos conteúdos formativos. A esse respeito, Saviani (2010, p. 384-387) aborda cinco posições que devem ser firmadas para a concretização do SNE:

a) Trata-se de construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar a educação com o mesmo padrão de qualidade à toda população do país (p. 384).

b) O sistema só pode ser público. Portanto, não há que transigir com os supostos direitos de educar dos particulares; trata-se das famílias, das associações, congregações, empresas e outros tipos de entidades, enaltecendo a importância de sua contribuição. As instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema precisamente como particular, e é nessa condição que darão sua contribuição específica para o desenvolvimento da educação brasileira (p. 385).

c) A instância normativa e deliberativa do sistema será exercida por um órgão determinado, que corresponde, hoje, ao Conselho Nacional de Educação (CNE). [...] Trata-se de um órgão de Estado e não de governo. Deve, pois, como ocorre com os poderes Legislativo e Judiciário, gozar de autonomia financeira e administrativa (p. 386).

d) Na construção do Sistema Nacional de Educação deve-se implantar uma arquitetura com base no ponto de referência do regime de colaboração entre a União, Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do Sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação traduzida e especificadas pelas medidas especificadas no âmbito do Conselho Nacional de Educação (p. 386).

e) Por fim, deve-se considerar o problema do conteúdo da educação a ser desenvolvido no âmbito de todo o sistema. Conforme os documentos legais, a começar pela Constituição Federal e a LDB, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (p. 387).

O sistema é, portanto, produto de atividade sistematizadora e o sistema educacional ou sistema de ensino é o resultado de uma educação sistematizada que necessita de condições ideais, humanas, materiais, sociais, políticas e de gestão de perspectiva democrático-participativa para a sua robusta e plena realização.

Instituição do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão

Assentado no entendimento de sistema discutido anteriormente, para Oliveira (2008, p. 64) "... novas formas de organização e controle do sistema de ensino vêm resultando em mudanças nas relações de trabalho na escola ..." em consonância com as transformações do mundo da produção da sociedade capitalista, que trouxeram implicações para as políticas educacionais, em geral.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988) passou a assegurar aos municípios a condição de entes da federação equiparados aos estados, Distrito Federal e União, com igual autonomia. Em consequência, a referida Constituição estabeleceu um novo modelo para o relacionamento federativo na área da educação ao determinar que, também, os municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus próprios sistemas de ensino, conforme dispõe o Art. 18.

A autonomia em condições de igualdade assegurada pela CF de 1988 aos entes federados implica a substituição de relações hierárquicas por relações horizontais entre a União e os governos subnacionais. Assim, o que antes era função só do governo federal, como planejar e decidir, repassando apenas a execução para estados e municípios, a partir da CF de 1988, precisou levar em conta a ação solidária entre os entes federados, considerando suas responsabilidades partilhadas e concorrentes no âmbito das políticas públicas na área da educação (CNM¹, 2012).

Nesse contexto, deve-se garantir que estados e municípios participem da formulação e definição das políticas educacionais desde a sua concepção para, assim, superarem a condição de meros expectadores e contribuírem para a construção de novas propostas de gestão pública, o que evidencia a importância do regime de colaboração como diretriz de relacionamento entre as três esferas. Até 1988 as redes e sistemas municipais de ensino, necessariamente, integravam os sistemas de ensino estaduais, que coexistiam com o sistema federal, sem autorização constitucional para organização de sistemas municipais. Posteriormente, essa opção foi ampliada, e, a partir da década de 1990 os municípios foram autorizados, também, a constituírem os seus SME.

Em concordância com o texto constitucional, entre as incumbências dos municípios a LDB de 1996 inclui a de "... organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados" (Art. 11, Lei nº 9.394/1996). Ao mesmo tempo, a LDB de 1996 proporciona aos municípios a opção de manter sua rede de escolas integrada ao respectivo sistema estadual de ensino ou compor com o estado um sistema único de educação básica.

Assim, o município que passou a organizar seu próprio sistema de ensino, mesmo sem deixar de assumir a responsabilidade partilhada do processo educacional e ser partícipe do regime de colaboração entre os três níveis de governo, teve maiores vantagens como um ente federado ao assumir suas próprias responsabilidades. Em tese, ao instituir o sistema de ensino próprio os municípios incumbem-se de inúmeras responsabilidades, mas, também, constroem

¹ CNM – Confederação Nacional de Municípios: <https://www.cnm.org.br/index.php>.

a sua autonomia. Teoricamente são apontadas algumas vantagens do sistema municipal de ensino/educação:

- ✓ maior autonomia na gestão da educação municipal, com respeito às necessidades e características do município.
- ✓ agilidade dos processos de autorização e credenciamento de estabelecimentos que integram o seu sistema de ensino.
- ✓ ampliação das possibilidades de discussão, formulação e implementação de políticas educacionais, em condições de igualdade com os demais entes federados.
- ✓ fortalecimento do poder local, possibilitando a proximidade com a realidade, em que são considerados, na decisão sobre os assuntos educacionais, as dimensões comunitárias e locais.
- ✓ criação de normas mais adequadas ao contexto sociocultural do Município voltadas para a organização curricular e institucional das escolas e órgãos que integram o sistema de ensino (CNM, 2012, p. 22).

Com essa nova configuração de gestão, assegurada pela regulamentação da LDB – Lei 9394/1996 –, o município de Lagoa da Confusão, base empírica do estudo que ilustra este texto, tratou de normatizar o seu SME. O município em questão foi emancipado em 1991, e, com seu primeiro governo instalado em 1993, contava, à época, com uma rede municipal de ensino composta por 12 escolas, cujo sistema era vinculado ao sistema estadual de educação do Tocantins. Passaram-se, então, 19 anos para que Lagoa da Confusão instituisse o seu próprio sistema de ensino.

O município em questão manifestou o desejo de organizar, formalizar e afirmar a sua autonomia conferida pela CF de 1988 (Brasil, 1988) e pela LDB 9394/1996 (Brasil, 1996), as quais lhes garante liberdade para definir suas próprias regras, em consonância com as leis federais mencionadas anteriormente. Assim, foi criado o SME de Lagoa da Confusão/TO por meio da Lei Municipal nº 447/2007 (Lagoa da Confusão, 2007). A referida Lei sofreu sua primeira alteração em 2008 e foi substituída pela Lei nº 461/2008 de 31 de março de 2008 (Lagoa da Confusão, 2008), que, posteriormente, foi revogada pela Lei nº 584/2012 de 10 de dezembro de 2012, e esta, por fim, substituída pela Lei municipal nº 770/2017 de 24 de novembro de 2017, atualmente em vigor (Lagoa da Confusão, 2017).

Democratização do SME de Lagoa da Confusão: participação nos conselhos, descentralização, autonomia e gestão democrática

O estudo de que trata este texto possibilitou a apresentação de elementos do sistema municipal de Lagoa da Confusão referentes à participação, descentralização, autonomia e gestão democrática. Iniciamos a discussão retomando a indagação sobre o que é sistema? Sobre essa preocupação, conforme mencionado anteriormente, Saviani (2010, p. 381) ressalta

que sistema como unidade da diversidade é intencional e para se efetivar precisa articular os elementos ideais e materiais.

Nesta linha argumentativa, para Bordignon,

atualmente, o uso do termo sistema adquiriu tal elasticidade que permite abrigar quase tudo. Pode referir-se à organização de princípios e ideias que abrangem determinado campo do conhecimento. Têm essa conotação as referências ao sistema filosófico cartesiano e tantos outros da mesma categorização. Mas seu uso é mais frequente e pertinente às Ciências Sociais, no campo objetivo da organização social. Nesse campo, encontramos: sistema político, sistema judiciário, sistema eleitoral, sistema partidário, sistema econômico, sistema educacional e outros, abrangendo todas as áreas da ação do Estado (2009, p. 24).

Em razão desse entendimento e da criação do sistema municipal de Lagoa da Confusão, a gestão da educação assume princípios, valores e técnicas expressas na Lei que definem o sistema em questão.

Segundo a Lei nº 770/2017 (Lagoa da Confusão, 2017), que rege o SME de Lagoa da Confusão, a gestão do referido sistema deverá atuar de forma autônoma e democrática e, também, em regime de colaboração:

§2º O município de Lagoa da Confusão, para desenvolver o ensino, atuará no âmbito de sua competência, de forma autônoma e democrática; e atuará também em colaboração com o Estado e União, no desenvolvimento daquelas ações que, por sua natureza e fins, carecem dessa colaboração (Lagoa da Confusão, 2017).

No entendimento de Bordignon (2009) a criação do SME se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização situa o governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. Trata-se de uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo. O mesmo autor afirma que o SME deve articular sinergicamente os diversos órgãos e unidades educacionais do município, com seus níveis de responsabilidade e competência, de maneira coerente e voltada para a finalidade da educação.

Albuquerque (2011) ao fazer um refinamento das categorias que expressam e explicam os embates que configuram a construção da autonomia educacional/escolar nomeia tais categorias como eixos de lutas que constituem os interesses, as concepções e as práticas específicas ao subcampo da gestão democrática da educação.

Destacamos, a seguir, os eixos de lutas em torno da gestão democrática e as concepções e práticas desenvolvidas no SME de Lagoa da Confusão (2017), quais sejam:

- Participação nos conselhos escolares;

- Centralização e /ou descentralização dos recursos financeiros;
- Autonomia e gestão democrática do SME de Lagoa da Confusão: inferências feitas a partir dos PNE e PME e PPP;
- Projeto Político Pedagógico.

A efetivação da gestão democrática da educação acontece por meio da forma como se conduzem e instituem as práticas educacionais e pedagógicas no processo de ensino. Conforme Bordignon (2009), na gestão democrática os conflitos inerentes à diversidade social são fatos construtivos quando disputados e mediados em vista da finalidade comum da educação como um todo articulado.

Portanto, é importante identificar os mencionados eixos como experiências realizadas por meio das práticas dos conselhos escolares, da centralização e descentralização das tomadas de decisão (não somente financeira) e da autonomia administrativa.

Além dos aspectos mencionados vários elementos precisam ser considerados para que um SME seja democrático. Assim, faz-se necessário saber, entre outros aspectos: 1) se o sistema possui lei de gestão democrática com a definição de eleição de gestores?; 2) quem administra os recursos da educação no município?; 3) se o município atende todos os estudantes no setor público (ensino fundamental, creche, pré-escola?; 4) se o município possui plano de cargos, carreira e salários dos trabalhadores em educação?; qual a situação de formação dos trabalhadores da educação?; qual a forma de ingresso dos profissionais da educação?; 5) se o município tem PME?; 6) como aparecem as metas mencionadas anteriormente, no PME, incluindo a forma de gestão dos sistemas?²

Para abarcar o conjunto das questões mencionadas o SME ilustrado por Lagoa da Confusão tem como desafio a realização efetiva de alguns elementos essenciais como: 1) a participação no conselho de educação e das escolas; 2) a descentralização dos recursos financeiros e de sua gestão; 3) a elaboração e realização do Projeto Político Pedagógico das escolas como elemento mobilizador do SME; e 4) a autonomia e gestão democrática do SME e das escolas. Conforme a pesquisa realizada, formalmente, o SME de Lagoa da Confusão conseguiu equacionar os três primeiros elementos, embora, na prática da gestão da educação municipal, as evidências apontem que ainda resta um caminho importante a ser percorrido para a sua efetiva concretização. Mais distante, ainda, encontra-se a formalização e a prática acerca da autonomia e gestão democrática do SME e das escolas, o que pode criar dificuldades para a realização de uma educação inclusiva e um processo de ensino aprendizagem efetivo.

² Para um maior e melhor aprofundamento sobre esse conjunto de preocupações acerca da política e gestão da educação brasileira e tocantinense poderão ser consultados os estudos de: Carvalho (2004, 2009, 2011); Lagares (2008, 2014); Nascimento (2008); Lagares; Oliveira e Rocha (2015); Brito (2019); Nunes; Carvalho; Vizolli (2020); Lagares; Carvalho; Oliveira (2020); e Lagares; Carvalho; Brito; Cury (2021); Souza (2022).

Autonomia e gestão democrática do SME de Lagoa da Confusão: inferências a partir do Plano Municipal de Educação

Embora a gestão da escola seja parte integrante da gestão do SME esta não se confunde com aquela, ainda que ambas sejam pautadas pelos princípios da gestão democrática. Segundo Bordignon (2009, p. 39),

a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização situa o Governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo.

Ao analisar historicamente a administração educacional no Brasil fica explícito que uma das suas principais características diz respeito às tentativas de importação de perspectivas teóricas e modelos analíticos do exterior, elaborados e implementados culturalmente em função de interesses políticos divergentes dos interesses da sociedade brasileira. Nessa perspectiva,

a adoção generalizada dos princípios e práticas da escola clássica dos engenheiros industriais e da escola comportamental dos psicólogos sociais na administração da educação, desde o início do século XX, partiu do pressuposto de que esses princípios e práticas gerais eram, automaticamente, aplicáveis à direção de qualquer instituição, independentemente de sua natureza, seus objetivos e seu conteúdo político e cultural. É nesse sentido que, muitas vezes, os fins da educação e os objetivos específicos das escolas e universidades têm sido preteridos por tecnologias organizacionais e práticas administrativas alinhadas com o culto da eficiência econômica e da eficácia institucional como princípios fundamentais, com reduzida atenção aos valores éticos, às aspirações políticas e à dimensão humana da gestão da educação (Sander, 2007, pp. 13-14 *apud* Carvalho, 2011).

A gestão democrática da educação, dada a sua centralidade na concepção do direito à educação, passou a ser objeto de disputa no processo constituinte que antecedeu a CF de 1988. Enquanto, de um lado, um grupo defendia a escola pública e a gestão democrática da educação, do outro lado, grupos privatistas lutavam para manter seu poder absoluto.

Arroyo (2008) avalia a bandeira da gestão democrática dentre as bandeiras dos movimentos sociais da década de 1980 e a considera a mais tensa e contraditória que abrangeu várias décadas de vivências politizadas, progressistas, radicais, participativas tuteladas, reguladas e até conservadoras e antidemocráticas.

Contribuindo com essa discussão Lagares (2008, p. 143) afirma que

a autonomia municipal na educação, entendida como a possibilidade de discutir coletivamente e indicar o melhor caminho para o alcance de objetivos comuns à educação e à sua população, assenta-se em um

complexo de estruturas, de procedimentos e de funções. Trata-se de uma tarefa que o poder público municipal sozinho não consegue cumprir efetivamente.

Nesse sentido, a análise documental do SME do município de Lagoa da Confusão demonstra que foi instituído, também, o PME, importantíssimo instrumento para o avanço da gestão democrática e autonomia das escolas públicas.

Relembremos, entretanto, que desde 1962 as discussões em torno de um PNE – ponto de interesse das lutas dos pioneiros da educação – têm pautado o debate educacional, contudo, tal plano só se estruturou formalmente a partir de 2001, instituído pela Lei nº 10.127, de 09 de janeiro de 2001, com vigência de 2001 a 2011. O plano em questão teve como objetivos principais: elevar o nível de escolaridade; melhorar a qualidade do ensino em todos os segmentos; reduzir as desigualdades sociais e regionais, garantindo o acesso e a permanência do educando na escola; e democratizar o ensino público.

O segundo PNE, relativo ao período de 2014-2024, atualmente em vigor, foi instituído pela Lei nº 13.005, de junho de 2014, e define como seus principais objetivos: a gestão democrática da educação; o investimento de recursos para educação pública; a erradicação do analfabetismo; a valorização dos profissionais da educação; e a melhoria na qualidade da educação (Brasil, 2014).

A Lei nº 13.005/2014 traz importantes instrumentos para viabilizar as ações conjuntas em regime de colaboração e o monitoramento contínuo do processo de execução do PNE. Seu Art. 5º define as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas da execução do PNE, quais sejam: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014).

O Art. 7º do PNE 2014-2024 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano:

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no anexo desta lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as

identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Com base no que assegura a Lei 13.005/2014 o município, como ente federado, é corresponsável pelo cumprimento das metas do PNE de forma que viabilize o seu planejamento em consonância com o planejamento nacional, conforme explicitado no Art. 8º da referida Lei:

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 um ano contado da publicação desta lei (Brasil, 2014).

Concernente ao tema em estudo, gestão democrática da educação, o PNE 2014-2024, por meio da meta 19 e sustentado pela meta 20, vem – em alguma medida – ao encontro dos anseios da sociedade que luta pela participação nas políticas públicas educacionais, participação essa traduzida em forma de princípios e metas a serem cumpridas em atendimento à CF de 1988. Albuquerque (2011) recorre a Tavares (1990, p. 49) para afirmar que “... ninguém, naquele momento, teve a ousadia de negar a gestão democrática como princípio, talvez porque o próprio processo de elaboração da nova Constituição representava o anseio da democracia no País”. Mesmo com as reticências acerca da concepção de gestão democrática, destacamos como importantes as metas 19 e 20 (Quadro 1) para se pensar a democratização dos SME.

QUADRO 1 - Plano Nacional da Educação: metas 19 e 20	
TEMA	METAS
Gestão democrática da educação	19 - 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 da União para tanto.
Investimento público em educação pública	20 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Fonte: PNE 2014-2024.

Em consonância com o PNE 2014-2024, o município de Lagoa da Confusão instituiu o seu PME, vigência 2015-2024, com o compromisso maior de promover mudanças político-educacionais que gerem significativos avanços no processo de ensino e aprendizagem e, em consequência, melhore a qualidade de vida dos cidadãos do município.

Nesse contexto, conforme determina a LDB 9.394/96 em seus Arts. 9º e 87º, que tratam da elaboração de um plano com diretrizes e metas – para dez anos – da União, estados e municípios – e, “em sintonia com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos” – foi instituído o PME de Lagoa da Confusão pela Lei nº 688/2015, de 15 de junho de 2015 (Lagoa da Confusão, 2015b). Conforme expressa o texto:

O Prefeito Municipal faz saber que a Câmara Municipal de Lagoa da Confusão, Tocantins, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal de 1988.

No Art. 2º da Lei nº 688/2015 acima citada estão expressas as diretrizes do PME, que são as mesmas diretrizes do PNE/ 2014-2024. A diferença é que elas serão trabalhadas dentro do planejamento municipal, com base no diagnóstico do município e na definição das prioridades pautadas nas demandas e possibilidades financeiras do município.

Art. 2º São diretrizes do PME:

- I) Erradicação do analfabetismo;
- II) Universalização do atendimento escolar;
- III) Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV) Melhoria da qualidade da educação;
- V) Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI) Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII) Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII) Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação com proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX) Valorização dos profissionais da educação;
- X) Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

As metas e objetivos definidos no PME/2015 de Lagoa da Confusão correspondem ao PNE/2014-2024, porém, em articulação com as peculiaridades locais e com o plano plurianual do município por meio do qual serão efetuados os investimentos nos programas estratégicos da gestão.

Destacamos do PME/2015 de Lagoa da Confusão (Lagoa da Confusão, 2015b) as dificuldades de efetivação do que foi planejado nas Metas 1, 2, 6, 9, 11 e 12 – cujos temas têm a ver com a gestão orientadora do município – com poucos resultados do processo de ensino

aprendizagem alcançados. Ou seja, conforme o estudo, o município em questão elaborou um conjunto de diretrizes em busca da autonomia e gestão democrática do SME e das escolas, mas estas não têm se convertido em realidade concreta no que se refere à gestão pública (Meta 12); Educação Infantil (Meta 1); Ensino Fundamental (Meta 2); Formação de Professores (Meta 9); e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Meta 11).

Tomando por referência os argumentos expressos no referido estudo é possível constatar que o SME de Lagoa da Confusão tem cumprido parcialmente o PME, o que não o diferencia de grande parte dos demais municípios do Tocantins e nem mesmo dos demais estados e da união. Conforme a autora, muitas estratégias não saíram do papel, mesmo sendo de extrema importância para o cumprimento das metas e objetivos do PME. Fica evidente, assim, que algumas propostas são bem ousadas frente à situação educacional brasileira, mas, apesar dos esforços, estas ainda levarão um tempo para serem atingidas.

Entendemos que o PME/2015 (Lagoa da Confusão, 2015b) é uma retomada daquilo que a LDB/96 já cobrava dos municípios e que foi um grande passo planejar o futuro da educação do município, o que se constitui uma conquista importante. Todavia, não basta dispor de um sistema e de um plano. Como quaisquer outras esferas políticas se fazem necessária disposição para discutir criticamente a participação efetiva nas ações administrativas, sociais, educacionais e culturais do município em tela com vistas à sua efetivação.

Conforme os dados levantados na pesquisa que sustenta este texto, há vários pontos favoráveis à gestão do SME analisado. Entre os de maior relevância é possível destacar a existência do:

- 1) Sistema Municipal de Educação;
- 2) Plano Municipal de Educação;
- 3) Conselho Municipal de Educação;
- 4) Índice de 97% de profissionais de Educação graduados na sua área de atuação;
- 5) Alto potencial econômico do município; e
- 6) Plano de Cargo, Carreira e Subsídios dos Profissionais de Educação.

Assim, foi possível identificar os dispositivos instituídos no SME, cujos mecanismos de gestão fundamentam a educação do município de Lagoa da Confusão/TO. Para além do exposto, contudo, faz-se necessário buscar consolidar a autonomia do SME por meio não só do acesso à educação, mas da garantia da qualidade da educação e da participação democrática, plural e transparente na gestão do sistema. Nesta perspectiva, foi elaborado um plano de ação de cunho democrático-participativo buscando contribuir com a democratização da gestão da educação do município de Lagoa da Confusão, com possível repercussão da proposta para outros municípios.

Plano de ação democrático-participativo de institucionalização e gestão dos SME

Entendemos a educação como um processo de formação ampla de luta por direitos e por liberdade social, de preparação para a responsabilidade de construir e desenvolver, de forma coletiva, as dimensões social, econômica, cultural e política da comunidade. Nesse sentido, ao analisarmos e identificarmos os elementos teórico-práticos que sustentam o processo de gestão do SME de Lagoa da Confusão/TO podemos inferir que a gestão da educação municipal necessita conceber e executar o seu planejamento de forma mais ampla e mais democrática possível.

Contudo, as ações relativas a essa participação e à promoção da representatividade da população para concepção de uma gestão democrático-participativa ainda precisa avançar no âmbito do município estudado. Estamos falando da ausência de um orgânico mecanismo de participação organizado em bases democráticas – com processos de decisão e execução descentralizados – que seria a instituição do Fórum Permanente de Educação Municipal, conforme estabelece o próprio PME/2015.

O Fórum Municipal de Educação é a instância máxima de deliberação responsável pela política do município relativa à definição de diretrizes, prioridades do PME e sobre a execução orçamentária, pois ele é constituído com ampla representação dos setores sociais. Ao lado do Fórum é igualmente importante o Conselho Municipal de Educação, desde que ele tenha caráter deliberativo e assegure na sua composição a distribuição equitativa que valorize os trabalhadores em educação.

Constatamos a partir do conjunto dos achados da pesquisa que a gestão do SME de Lagoa da Confusão, em grande medida, fundamenta-se na ideia da gestão em desacordo com a aquela de cunho democrático-participativo. Nesse sentido, o PME/2015 (Lagoa da Confusão/2015a) revela-se um instrumento técnico, que, obrigatoriamente, deve ser instituído como determina a lei. Porém, a gestão democrática, também regulamentada pela mesma lei, deve ser priorizada por meio da garantia da participação da comunidade local, comunidade escolar e entidades representativas no processo de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do processo formativo no âmbito da educação desse município.

Para além da implementação das propostas presentes no PME, a importância do debate com a comunidade implica um processo de gestão multidimensional, que ultrapasse o gerenciamento instrumental do sistema e busque alterar a perspectiva educacional com foco na mudança de mentalidade, de paradigma formativo, ou seja, de transformação dos indivíduos por meio da educação e das ações realizadas em coletividade. Nesse sentido, faz-se importante e necessária a sistematização de um plano de ação democrático-participativo para a efetivação dos SME, como o ilustrado com Lagoa da Confusão/TO.

A gestão democrático-participativa prescinde de um conjunto orgânico de dimensões e critérios articulados na perspectiva da totalidade. Sustentado em Sander (1995), que trata da educação na América Latina, Carvalho (2011) explicita quatro dimensões – econômica, pedagógica, política e cultural – do processo de gestão que, em uma perspectiva multidimensional, são identificadas com os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância educativas. Com base no mesmo autor Carvalho (2011) argumenta que a gestão multidimensional abrange, numa perspectiva dialética, as quatro dimensões anteriormente mencionadas e se assenta em quatro pressupostos básicos importantes para balizar as ações relacionadas a uma gestão democrática que preze pela participação efetiva nos sistemas educacionais e escolas:

Primeiro, a educação e a administração são concebidas como realidades globais que, para efeitos analíticos, podem ser construídas por dimensões múltiplas dialeticamente articuladas entre si. Segundo, no sistema educacional existem preocupações substantivas ou ideológicas, de natureza cultural e política, e preocupações instrumentais ou técnicas, de caráter pedagógico e econômico. Terceiro, no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a economia e a sociedade mais ampla. Quarto, o ser humano, como sujeito individual e social historicamente responsável pela construção da sociedade e de suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência do sistema educacional (Sander, 1995, p. 55-56 *apud* Carvalho, 2011).

A perspectiva de gestão multidimensional articula as dimensões econômico-administrativa (concernente aos aspectos instrumentais materiais e humanos); pedagógica (relativa aos meios instrumentais necessários ao alcance dos objetivos educacionais); política e cultural (referente aos aspectos substantivos do processo educativo, à efetividade participativa e à relevância da formação realizada). Com base nesse raciocínio foi pensado o Plano de Ação de Lagoa da Confusão/TO com sugestões de atividades que podem – na perspectiva da práxis formativa – contribuir para uma maior participação da sociedade civil em geral: comunidade local, comunidade escolar e entidades representativas da comunidade escolar e educacional. A referida proposta, como discute Carvalho (2011), fundamenta-se na tradição interacionista, perspectiva que prima pela participação efetiva dos agentes que compõem os segmentos de determinada instituição social ou sistema de ensino, a exemplo do SME do município estudado.

No quadro 2, seguinte, apresentamos a estrutura teórico-prática que fundamenta o quadro referencial (Brito, Sousa & Carvalho, 2021) elaborado na perspectiva educativa defendida neste estudo e que expressa os indicadores/evidências e critérios do processo de gestão que podem contribuir para a democratização dos SME, ilustrado por Lagoa da Confusão.

Quadro 2: Indicadores/evidências e critérios do processo de gestão para a democratização dos SME tendo Lagoa da Confusão como ilustração		
PERSPECTIVAS FORMATIVAS	CRITÉRIOS	INDICADORES/EVIDÊNCIAS
Instrumental	Eficiência	1) Valor de recursos financeiros investidos; 2) Número de profissionais envolvidos; 3) Número de eventos realizados; 4) Número de escolas; 5) Números de alunos formados ou atendidos.
	Eficácia	1) PME/PPP realizado; 2) Materiais didáticos produzidos; 3) Formações realizadas; 4) Avaliações realizadas; 5) Objetivos quanto à aprendizagem dos objetos conforme o planejamento realizado.
Substantiva	Efetividade	1) Repercussão do processo de institucionalização do SME: a) na participação da comunidade escolar; b) na gestão do sistema municipal; c) na gestão das escolas; d) na gestão do processo de ensino e aprendizagem; e) no âmbito municipal;
	Relevância	1) Repercussão do processo de institucionalização do SME em relação à sua prática: a) na mudança de atitudes da comunidade escolar; b) na mudança cultural do SME; c) na mudança de valores na gestão das escolas; d) na mudança de valores da gestão do processo de ensino e aprendizagem; e) na mudança de valores no âmbito municipal.
OBSERVAÇÕES – Em relação aos indicadores verificar os principais objetivos e valores que pautam a gestão democrática: Formação ampliada; Educação como prática social; Direito à educação; Ensino e aprendizagem emancipadora; Sistema articulado de educação; Autonomia; Gestão democrática; participação efetiva; SME, ilustrado com o sistema educacional de Lagoa da Confusão.		

Fonte: elaboração da autora com base em Sander (1995), Carvalho (2011, 2016), Brito, Sousa & Carvalho (2021).

O quadro em pauta sintetiza os fundamentos gerais necessários à elaboração do plano de ação, conforme descrito e discutido no estudo realizado. O presente quadro de referência pode contribuir para refletir e reorganizar a gestão da educação no âmbito da educação municipal em busca da realização efetiva das metas do PNE quanto à gestão democrática.

A proposta em pauta foi pensada para organizar a prática de gestão democrática dos SME ilustrado pelo município de Lagoa da Confusão, buscando, de forma sistematizada e na perspectiva da filosofia da práxis (Gramsci, 1991, 2006), dinamizar as forças econômico-administrativas, pedagógicas, políticas e culturais em busca da superação das lacunas e dificuldades do sistema na efetivação da gestão democrática, conforme a LDB 9394/1996 (Brasil, 1996); o PNE (2014-2024) e o PME de Lagoa da Confusão (2015).

Como ponto de partida, a proposta de plano de ação está estruturada nos eixos instrumentais e substantivos de educação/formação. O eixo instrumental compreenderá:

as ações de natureza econômica e técnico-administrativa, cujos critérios de verificação foram pensados para medir a eficiência dos SME ilustrado pelo município de Lagoa da Confusão e as ações de cunho pedagógico, verificadas por meio da eficácia do sistema em realizar os objetivos educacionais planejados no PME/2015.

O eixo substantivo, por sua vez, abrangerá: um conjunto de ações de dimensão política que buscará dar efetividade participativa em relação aos sujeitos que compõem o processo educativo no âmbito da educação municipal; as práticas relativas à cultura do SME e das escolas serão verificadas pelos critérios de relevância cultural do sistema, por meio da mudança do comportamento coletivo e individual da comunidade escolar, em particular, e da sociedade, em geral.

Quadro 3 – Plano de Ação/Eixos Instrumentais e Substantivos								
Eixos Instrumentais	Ações metrificadas	Para que fazer	Como fazer	Quando fazer	Indicadores de gestão democrática			
					P	A	PL	T
Técnico - administrativo/ eficiência								
Pedagógico/ eficácia								
Eixos Substantivos	Ações metrificadas	Para que fazer	Como fazer	Quando fazer	Indicadores de gestão democrática			
					P	A	PL	T
Político/ efetividade								
Cultural/ relevante								
LEGENDA: Participação (P); Autonomia (A); Pluralismo (PL); e Transparência (T).								
FONTE: Quadro sintetizado pelos autores a partir do estudo realizado em 2022.								

Buscando, de forma imbricada, articular os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância da educação municipal no processo formativo de natureza não unilateral e transformadora, para cada uma dos eixos e dimensões pode ser prognosticado um conjunto de: ações metrificadas; objetivos; procedimentos metodológicos; prazos; e indicadores de gestão democrática. Com esta proposta esperamos contribuir com o movimento de institucionalização dos SME e escolas na perspectiva da gestão democrático-participativa.

Considerações finais

No estudo que originou o presente artigo explicitamos, como ilustração, a concepção de gestão do SME de Lagoa da Confusão/TO, cuja explicitação demonstra uma gestão estratégico-gerencial tensionada com a democrático-participativa.

Referenciados na perspectiva democrática e compreendendo os desafios postos pela contemporaneidade, elaboramos o esboço de Plano de Ação exposto no item anterior no intuito de contribuir com a implementação de práticas em uma perspectiva multidimensional de gestão, sem perder de vista os princípios fundantes de uma gestão democrática. Nesse sentido, o Plano propõe ações que viabilizem a concretização dos princípios da gestão democrática: participação, autonomia, pluralismo e transparência. Temos consciência de que vivemos em uma sociedade na qual a produção e reprodução da vida, em geral, caminha no sentido da participação limitada, e, em grande medida, hierarquizada e autoritária. Essa lógica se baseia em grupos de interesses corporativos e não plurais e pauta-se pelo ocultamento dos processos sociais de modo que a democratização no sentido participativo, autônomo, plural e transparente se coloca como contradição no campo da luta contra a forma de gestão hegemônica ou predominante.

Nessa perspectiva, embora possamos ter como norte e utopia a participação e gestão democrático-participativa de natureza multidimensional articuladora dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância social/educacional, o que tem se efetivado é uma gestão estratégico-gerencial pautada, em grande medida, pela eficiência de cunho econômico-mercantil (Carvalho, 2011, p. 102).

Ainda conforme Carvalho (2011), a perspectiva estratégico-gerencial, aparentemente, não mobiliza a participação da comunidade que compõe as instituições educativas mesmo nos espaços formais de deliberação, particularmente, os segmentos de professores, servidores do quadro administrativo e estudantes.

No campo da luta e da disputa por um processo de gestão democrática é que se situa o estudo dos SME ilustrado por Lagoa da Confusão, incluindo o Plano de Ação Democrático-Participativo, tendo em vista que, conforme Carvalho (2011, p. 106), "... nem sempre participar significa se libertar, ganhar autonomia ou se emancipar. Pode, inclusive, significar tudo isso, mas, também, o seu contrário. Entender esta lógica é essencial para buscarmos explicitar bem o sentido da participação com vistas a elucidar o sentido de uma participação efetiva ou não na sociedade em geral".

Ressaltamos, entretanto que não temos a ilusão de que, por meio de um plano de ação, iremos resolver, por definitivo, o processo de democratização de um SME, como o de Lagoa da Confusão, no entanto, entendemos que ele é constitutivo e, pode ser

constituente, do conjunto de outras ações do campo democrático que tensiona a lógica de gestão, em geral, na perspectiva de manutenção e reprodução da sociedade capitalista. Entendemos que essa lógica impacta e repercute na forma como o Estado brasileiro administra a aparelhagem estatal no planejamento das políticas públicas como as de cunho social, a exemplo da educação.

Em relação ao planejamento das políticas públicas educacionais, Souza et al (2017), numa perspectiva crítica ao atual PNE 2014-2024, apontam elementos que confirmam um modelo de educação voltado para as determinações do mercado capitalista. Depreendemos das reflexões dos autores supramencionados que a gestão realizada pela aparelhagem estatal, em geral, é fortemente alinhada aos interesses do capital, valorizado pelo trabalho da classe trabalhadora, o que repercute para o planejamento e gestão da educação brasileira e ocorre por meio da efetivação de práticas gerenciais e antidemocráticas.

Frente à esta realidade social, realizar o processo de democratização da sociedade e da educação requer a construção de um SNE e a elaboração – por meio da participação nas reuniões, fóruns e conferências de educação – dos PNE e PMEs. A institucionalização e gestão dos SMEs se realiza via diversas formas de planejamento, como é o caso do Plano de Ação democrático-participativa discutido no presente texto. Tal processo precisa ser pensado articulando os aspectos estruturais e conjunturais na perspectiva histórica e da totalidade social contraditória (Frigotto, 2011).

Conforme abordado na seção dois deste artigo, em relação ao processo de institucionalização dos sistemas nacionais, estaduais e municipais de educação, planejamento e gestão micro e macrosocial da educação existem muitos obstáculos para a sua realização. A esse respeito Saviani (2009) aponta alguns desses obstáculos econômicos que têm dificultado a organização do SNE e a realização do planejamento das políticas educacionais. Entendemos que a compreensão desses obstáculos é importante no movimento de institucionalização e gestão dos SME, como o ilustrado pelo município de Lagoa da Confusão do Tocantins.

Para Saviani (2009), os obstáculos econômico, político, filosófico, ideológico e legal são decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil. O autor, ao analisar o Anuário da educação publicado em 2020 pela organização Todos pela Educação, destaca que “o gasto público anual por estudante da rede pública na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico é mais do que o dobro do brasileiro, tanto na Educação Infantil e no Ensino Fundamental como no Ensino Médio” (Saviani, 2009, p. 391). Nesse aspecto, Saviani reiterava, em 2009, que uma atenção especial deveria ser

dada no PNE à questão do financiamento, não porque seja garantia da realização das metas, mas porque é condição indispensável, ainda que não suficiente, do seu cumprimento. Cabe considerar, à luz do que se proclama como sendo própria da “sociedade do conhecimento”, a educação como eixo do próprio projeto de desenvolvimento do país. Assim sendo, serão destinados recursos de grande monta para equipar plenamente o Sistema Nacional de Educação (Saviani, 2009, p. 391).

Outro obstáculo apontado por Saviani (2009) é o político que se caracteriza pela descontinuidade das políticas públicas educativas e que representa um grande atraso na construção do SNE. Estes se manifestam de várias maneiras, mas, visivelmente, na abundância de reformas que constituem a história da educação brasileira.

No tocante aos obstáculos filosófico-ideológicos destaca-se a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional. Nesse sentido, segundo Saviani (2009), além das limitações materiais e políticas, considera-se também o pensamento pedagógico, que está diretamente ligado à concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional brasileira, em grande medida, realizada em uma perspectiva dualista e consonante com a lógica social hegemônica.

Os obstáculos legais, para Saviani (2009), são materializados na resistência à incorporação da ideia de Sistema Nacional na legislação educacional. Essas resistências podem ser explicitadas nos avanços (limitados) e retrocessos acerca do entendimento e das práticas para se organizar e institucionalizar um SNE com suas conseqüentes repercussões para os sistemas estaduais e municipais de educação.

Em relação à gestão do SME de Lagoa da Confusão pudemos visualizar, em geral, esses obstáculos, considerados e destacados na elaboração da proposta de plano de ação democrático-participativo, abordado na seção anterior deste artigo.

Retemos das reflexões realizadas no presente artigo o entendimento de que a gestão na sociedade capitalista contemporânea, em geral, é uma forma de gerenciamento das políticas públicas pelo Estado alinhadas à lógica do capital. Ao pensarmos a gestão democrático-participativa dos SME, ilustrado pelo SME de Lagoa da Confusão, em tal contexto social estamos, na verdade, disputando, como contra hegemonia, outra concepção de gestão que exige, também, outras práticas mais horizontais, participativas, autônomas, plurais e transparentes. Tais práticas se expressam, no caso desta reflexão, na proposta de um plano de ação democrático-participativo como parte das ações do movimento de institucionalização e gestão dos SME. Nossa intencionalidade teórico-prática, sem pretensão ufanista e baseada no

pensamento gramsciano, tem a pretensão de contribuir com a organização de trincheiras no espaço de luta e disputa na defesa da educação como práxis social que promova a formação omnilateral superadora da formação estritamente unilateral, de cunho instrumental e fragmentada.

Referências

- Albuquerque, A. E. M. (2011). *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrático do ensino público*. [Tese de doutoramento. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília].
- Arroyo, M. G. (2008). Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política. In Correia, B. C. & Garcia T. O. (Org.) *Políticas educacionais organizações do Trabalho na escola*. p. 39-56. Xamã.
- Brasil. Congresso Nacional (1988). *Constituição Federal de 1988*.
- Brasil. Congresso Nacional (2014). *Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)*.
- Brasil. Congresso Nacional (1996). *Lei nº 9.394. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.
- Bordignon, G. *Sistema nacional articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação (2009)*. p. 1-28. Editora e Livraria Instituto Paulo Freire.
- Brito, K. C. C. F. (2019). *O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: um estudo no município de Palmas/TO*. [Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade Federal de São Carlos].
- Brito, K. C. C. F.; Sousa, Rodrigues A., & Carvalho, R. F. (2021). Avaliação, monitoramento e acompanhamento do processo formativo na RCT: aspectos teórico-práticos e operacionais. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, v. 6, nº e13296, p. 1-20.
- Carvalho, R. F. (2009). *Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?* Editora UFG.
- Carvalho, R. F. (2004). *A gestão da Educação Básica no Tocantins: concepção e lógica do programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada*. [Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás].
- Carvalho, R. F. *O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT* (2011). Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás].
- Carvalho, R. F. Esfera pública, democracia e participação nas instituições sociais. In: Oliveira, A. M., & Freire, J. S. E. (2016). *Educação, participação política e identidade cultural: uma contribuição multidisciplinar para a formação docente no Tocantins*. p. 129-164, EDUFT.
- Frigotto, G. (2011 jan/abr). Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 46, p. 235-254.
- Gramsci, A. (2006). *Cadernos do Cárcere*. v. 1. Antônio Gramsci. 4. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho *et al.* Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (1991). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Civilização Brasileira.
- Lagares, R. (2014, jul/dez). Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. *Desafios: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins* – V. 1, n. 01, p. 93-113. <http://www.uft.edu.br>
- Lagares, R. (2008). *Organização da Educação Municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas*. 2008. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

- Lagares, R. Oliveira, J. F., & Rocha, J. D. T. (Orgs.). (2015). *Educação no território municipal*. Editora Acadêmica.
- Lagares, R. Carvalho, R. F., & Oliveira, N. C. C. M. (2020). Dossiê temático: Política e Gestão da Educação em Tempos de Retrocessos nos Direitos Sociais e Liofilização da Esfera Pública. *Revista Brasileira Educação do Campo*, v. 5, e11142. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e11142>.
- Lagares, R.; Carvalho, R. F., Brito, K. C. C. F., & Cury, C. R. J. (2021). Apresentação do Dossiê Gestão da Educação Municipal na crise da COVID-19: diretrizes, regulação e processo formativo materializados pela Rede Colaboração Tocantins. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, v. 6, nº e13652.
- Lagoa da Confusão (2007). *Lei Municipal nº 447/2007. Cria o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO*.
- Lagoa da Confusão (2008). *Lei nº 461/2008. Altera a Lei Municipal nº 447/2007 a qual institui o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão*.
- Lagoa da Confusão (2015a). *Lei nº 681/2015, de 13 de abril de 2015. Dispõe sobre a Reforma do Plano de Cargo, Carreira e Subsídio dos Profissionais do Magistério*.
- Lagoa da Confusão (2015b). *Lei nº 688/2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Lagoa da Confusão/TO*.
- Lagoa da Confusão (2012). *Lei nº 770/2017 - Revoga a Lei Municipal nº584/2012 de 10 de dezembro de 2012 e institui a nova Lei que disporá sobre o Sistema Municipal de Educação*.
- Nascimento, M. R. (2008). *O Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracema do Tocantins?* [Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia].
- Nunes, E. A.; Carvalho, R. F., & Vizolli, I. (2020). Direito à Educação: Gestão Democrática e Políticas Públicas em Tempo de Pandemia/Covid-19 no estado do Tocantins. *Revista Brasileira Educação do Campo*, v. 5, e10680. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10680>.
- Oliveira, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: Oliveira, D. A., Rosar, M. de F. F. (org.) (2008). *Política e Gestão da Educação*. 2. ed. Autêntica.
- RCT-TO/Caderno 3. (2021). *Gestão das redes e dos sistemas educacionais: afirmação dos direitos à vida e a educação no retorno às atividades escolares em 2021*. Undime.
- Sander, B. (1995). *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, São Paulo, Autores Associados.
- Saviani, D. (2010, maio/ago). Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-393.
- Saviani, D. (2009). *Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf.
- Saviani, D. (1996). *Educação brasileira: estrutura e sistema* 7. ed. SP, Campinas: Autores Associados.
- Souza, A. R. (2006). *Perfil da gestão escolar no Brasil*. [Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo].
- Souza, C. A. H.; Assunção, J. R.; Oliveira, D. K. L. & Gomes, V. C. (2017). Plano Nacional de Educação entre o público e o privado: notas críticas. In.: Nomeriano, A. S.; Silva, R. C., & Guimarães, V. J. B. *As Políticas Educacionais no Contexto dos Limites Absolutos do Estado e do Capital em Crise*. Maceió: Coletivo Veredas, p. 35-54.
- Souza, N. M. S. (2022). *Gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão/TO: diagnóstico e prognóstico acerca da concepção/prática (anti) democrática*. [Dissertação de Mestrado Profissional em Educação. Campus Universitário de Palmas. Universidade Federal do Tocantins].

ABSTRACT:

The article looks at the management of educational systems, highlighting the conceptions of managerial and democratic-participatory administration. As a starting point, it problematizes the tension between managerialism and the democratization of educational systems and schools and its impact on Municipal Education Systems (SME). The aim, based on the problematization in question, was to identify the aspects - strategic-managerial or democratic-participatory - that underpin the management process of EMSs, in general, and as an illustration of the study, the repercussions for the educational system of Lagoa da Confusão/Tocantins in institutional perception. The result of the study was the understanding that: educational systems are in the process of being set up and, consequently, the EMSs are also in the process of being institutionalized and managed; the management of the EMSs in question encounters various obstacles to its implementation from a democratic perspective that can contribute to the development and implementation of an educational process that provides quality teaching. In view of the obstacles presented, an action plan was drawn up illustrating the educational system in Lagoa da Confusão, with the aim of effectively contributing to the democratization of EMS management in Tocantins.

KEYWORDS: Educational System; Democratic Management; SME of Lagoa da Confusão/Tocantins; Democratic-Participatory Action Plan; Curriculum and Quality Teaching.

RESUMEN:

El artículo aborda la gestión de los sistemas educativos, destacando las concepciones de administración gerencial y democrático-participativa. Como punto de partida, problematiza la tensión entre gerencialismo y democratización de los sistemas educativos y de las escuelas y su impacto en los Sistemas Educativos Municipales (SME). El objetivo, a partir de la problematización en cuestión, fue identificar los aspectos - estratégico-gerencial o democrático-participativo - que sustentan el proceso de gestión de los SME en general, y como ilustración del estudio, las repercusiones para el sistema educativo de Lagoa da Confusão/Tocantins en la percepción institucional. El resultado del estudio fue la comprensión de que: los sistemas educativos están en proceso de constitución y, consecuentemente, los SME también están en proceso de institucionalización y gestión; la gestión de los SME en cuestión encuentra diversos obstáculos para su implementación desde una perspectiva democrática que pueda contribuir al desarrollo e implementación de un proceso educativo que proporcione una enseñanza de calidad. Frente a los obstáculos presentados, se elaboró un plan de acción ilustrativo del sistema educativo de Lagoa da Confusão, con el objetivo de contribuir efectivamente a la democratización de la gestión de los SME en Tocantins.

PALABRAS CLAVE: Sistema Educativo; Gestión Democrática; SME de Lagoa da Confusão/Tocantins; Plan de Acción Democrático-Participativo; Currículo y Calidad de la Enseñanza.