

**A CONCEPÇÃO DE GESTÃO NO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO**  
***LA CONCEPCIÓN DE GESTIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN***  
***THE CONCEPTION OF MANAGEMENT IN EDUCATION PLANNING***



Andréia Vicência Vitor ALVES  
Universidade Federal da Grande Dourados  
e-mail: andreiaalves@ufgd.edu.br



Pamela Caetano GIMENES  
Universidade Federal da Grande Dourados  
e-mail: pamela.gimenes.pcg@gmail.com

| 1



**Como referenciar este artigo**

ALVES, A. V. V.; GIMENES, P. C. A concepção de Gestão no Planejamento da Educação. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 11, n. esp. 1, e021019, 2021. e-ISSN: 2237-258X. DOI: <https://doi.org/10.30612/eduf.v11iesp.1.16513>

**Submetido em:** 19/06/2021

**Revisões requeridas em:** 17/08/2021

**Aprovado em:** 20/09/2021

**Publicado em:** 30/10/2021

**RESUMO:** Este estudo tem como objetivo apreender o planejamento educacional e como a concepção de gestão democrática e de concepção de gestão gerencial nele se apresentam na literatura educacional, isso por meio de pesquisa qualitativa, a partir de estudos bibliográficos. Para tanto, utilizamos como fontes bibliográficas artigos, livros e capítulos de livros que tratam da gestão democrática, da gestão gerencial e do planejamento educacional. Num primeiro momento abordamos a gestão democrática e a gestão gerencial da educação; e, a seguir, o planejamento educacional e como as mencionadas concepções de gestão nele se apresentam. Concluímos que o planejamento educacional contribui para a organização da gestão educacional, já que possibilita traçar metas e objetivos a serem alcançados para a melhoria da qualidade da educação. Quando apresenta uma concepção de gestão democrática intenta a formação crítica dos cidadãos, pois proporciona a participação no processo de planejamento, definindo o caminho que propicie condições de edificação coletiva das ações no âmbito educacional, conforme os anseios da sociedade, concorrendo para a transformação social. Já quando tem uma concepção de gestão gerencial, é elaborado apenas pelo Estado e nesse processo admite a participação da sociedade parcialmente, apenas tomando parte da implementação, de forma racionalizada, e não da elaboração do planejamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão democrática. Gestão gerencial. Planejamento educacional

**RESUMEN:** Este estudio tiene como objetivo aprehender la planificación educacional y cómo los conceptos de gestión democrática y de gestión gerencial se presentan en la literatura educacional, a través de una investigación cualitativa, basada en estudios bibliográficos. Para ello, utilizamos como fuentes bibliográficas artículos, libros y capítulos de libros que tratan de la gestión democrática, de la gestión gerencial y de la planificación educativa. En un primer momento, abordamos la gestión democrática y la gestión gerencial de la educación; y, a continuación, la planificación educativa, y también cómo se presentan los conceptos de gestión anteriormente mencionados. Concluimos que la planificación educativa contribuye a la organización de la gestión educacional, ya que permite trazar metas y objetivos para mejorar la calidad de la educación. Cuando se presenta una concepción de gestión democrática, pretende la formación crítica de los ciudadanos, ya que proporciona la participación en el proceso de planificación, definiendo el camino que propicia condiciones para la edificación colectiva de acciones en el ámbito educativo, de acuerdo con los deseos de la sociedad, contribuyendo así a la transformación social. Cuando tiene una concepción de gestión gerencial, es elaborada sólo por el Estado y en este proceso admite la participación de la sociedad parcialmente, participando solamente de la implementación, de manera racionalizada, y no de la elaboración de la planificación.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión democrática. Gestión gerencial. Planificación educacional.

**ABSTRACT:** This study aims to apprehend the topic of educational planning and how the conception of democratic management and managerial management are presented in the educational literature. We used qualitative research, based on bibliographic studies. For this purpose, as our bibliographic sources, we consulted articles, book chapters, and books, all of them dealing with both democratic and managerial management, as well as educational planning. At first, we approached the democratic management and managerial management of education, and, after that, the educational planning, and how such concepts are presented in it. We concluded that the educational planning contributes to the organization of the educational management as it makes it possible to set achievable goals and objectives in order

*to improve the quality of education. When it presents a conception of democratic management, it leads to citizen's critical development, since it provides the participation in the planning process, as well as defining the path that enables the conditions for the collective edification of actions within the educational field, according to the society's wishes; therefore, contributing to social transformation. When there is a conception of managerial management, it is elaborated only by the State and, in this process, the civil society participation is partially accepted, and it happens in a rationalized way only in the implementation part, but not in the planning itself.*

**KEYWORDS:** *Democratic management. Managerial management. Educational planning.*

## Introdução

O planejamento educacional surgiu na segunda metade do século XX, pois esse era um tema recorrente nas reuniões internacionais, sendo considerado um dos marcos para o Seminário Internacional de Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington em 1958, que apontou muitos males para a educação latino-americana, sendo um deles o índice do baixo desenvolvimento dos países.

Segundo Scaff (2007), essas deficiências apresentadas nesse Seminário (das quais aqui não iremos tratar) foram tratadas como uma falha na administração dos serviços educacionais ofertados pelos países subdesenvolvidos da América Latina. E com o objetivo de recuperar o desenvolvimento e nortear as ações educacionais de maneira racional no intuito de retomar o desenvolvimento dos países, organizaram o planejamento educacional.

Os países buscaram realizar “[...] o planejamento integral da educação, em nível ministerial, e a constituição de comitês de planejamento, em níveis regional e local” (SCAFF, 2007, p. 335). Em tal planejamento, os formuladores das políticas, conjuntamente com governos dos países da América Latina, elaboram plano educacional a partir de suas concepções e discussões em conferências de educação, determinando as especificidades do planejamento educacional

Assim, o Planejamento é visto como mecanismo importante de organização dos sistemas de ensino, já que tem em vista criar estratégias a fim de impetrar objetivos propostos a serem alcançados no âmbito desses sistemas. Para tanto, apresenta uma concepção de gestão educacional. E nesse artigo buscamos apreender como a concepção de gestão democrática e de gestão gerencial se apresentam no planejamento, na literatura educacional brasileira. Isso por meio de pesquisa qualitativa, a partir de estudos bibliográficos.

A pesquisa qualitativa permite descrever, analisar, compreender e classificar processos dinâmicos dos grupos sociais, além de concorrer para compreensão das especificidades da ação

dos indivíduos (RICHARDSON, 2008). Para Esteban (2010, p. 127), ela se constitui em uma atividade sistemática, orientada à

compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais, à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos.

Usamos como estudos bibliográficos neste artigo livros, capítulos de livros e artigos que tratam da gestão democrática da educação – Cury (2002, 2005); Dourado (1998); Alves (2010, 2014, 2019); Freitas (2007); Alves e Freitas (2008); Souza (2009, 2018); Paro (1998); Santos e Alves (2017); Adrião e Camargo (2007) – ; da gestão da educação gerencial – Castro (2007); Brasil (1995); Alves (2010; 2015); Paro (2010); Groppo (2006); Ribeiro e Chaves (2012); Alves, Alves e Fernandes (2014) – ; e do planejamento educacional – Fonseca, Ferreira e Scaff (2020); Scaff (2006, 2007); Fernandes (2006); Saviani (2010; 2011); Zainco (2000); Scaff; Oliveira e Lima, (2018); Padilha (2001); Matus (1988).

Num primeiro momento abarcamos a gestão democrática da educação; logo após, a gestão da educação gerencial; a seguir, o planejamento educacional e como as mencionadas concepções de gestão nele se apresentam.

| 4

### **Concepções de gestão: democrática e gerencial**

Cury (2005, p. 14 grifo nosso) faz menção ao significado literal da palavra gestão, abarcando que

gestão provém do verbo latino gero, gessi, gestum, gerere e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito. Isto pode ser visto em um dos substantivos derivado deste verbo. Trata-se de gestatio, ou seja, gestação, isto é, o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica em ger que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer.

O autor define a ação gestora como um processo transformador. Para ele, gerir vai muito além de administrar, delegando funções e estabelecendo relação de subordinação e autoridade.

Com a crescente adjetivação do termo gestão nas produções em âmbito educacional, Freitas (2007) apresenta como termos mais utilizados quando se trata da concepção de gestão na literatura educacional a gestão democrática, a gestão participativa, a gestão dialógica, a gestão compartilhada, a gestão gerencial, a gestão estratégica e a Gestão de Qualidade Total.

Dentre essas adjetivações acerca do termo gestão, buscamos compreender em especial

a concepção de gestão democrática e de gestão gerencial da educação, pois a concepção de gestão democrática é princípio na normatização educacional do Brasil, no entanto algumas características da gestão gerencial estão sendo apresentadas na prática educacional dos sistemas de ensino brasileiro.

Para Alves, Alves e Fernandes (2014, p. 114), tanto a gestão democrática como a gerencial

[...] convivem com o preceito normativo que aponta para a concepção de gestão educacional, a qual deve vigorar na educação brasileira, como a gestão democrática da educação na forma da lei. Esta, contudo, sobrevive cada vez mais subsumida aos ditames de novos modelos de gestão da educação no âmbito da política educacional.

De acordo com Alves (2010, p. 24), a gestão democrática da educação se constitui em um “[...] processo político-pedagógico e administrativo com a participação efetiva direta e indireta da comunidade escolar em todos os âmbitos da educação, com real poder de interferência”. E, de acordo com Dourado (1998), ela é um processo de aprendizado e de luta política que vai além das práticas educativas.

Segundo Cury (2005, p. 15), essa gestão “[...] é a geração de um [...] modelo de administrar uma realidade e é em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”. Para ele, “a gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2005, p. 18) e cooperação. | 5

Conforme Santos e Alves (2017, p. 26), a gestão democrática

[...] deve ser efetivada por meio dos conselhos de educação, participação dos professores, pais, alunos e comunidade na construção de um projeto político-pedagógico, com autonomia pedagógica, didática e financeira e em todos os âmbitos da educação, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação.

Sendo assim, a participação é uma de suas principais características. Alves (2019, p. 149), reafirma as características de gestão democrática apresentadas por Santos e Alves (2017), acrescentando a

[...] igualdade de presença e de direitos; diálogo e liberdade de expressão; participação direta e representativa da comunidade em todos os âmbitos da educação; descentralização do poder nas instituições educacionais; liderança de órgãos colegiados; eleição de dirigentes; trabalho coletivo, articulado e interativo; cooperação [...]

Conforme Freitas (2007), ela é considerada um processo de cunho político-pedagógico

no qual as relações de poder se estabelecem na prática educacional, em busca da transformação da realidade. Essa relação de poder torna a gestão uma ação política e, na visão de Souza (2009), está relacionada a capacidade que os seres humanos têm de trabalhar coletivamente por meio da comunicação para chegarem a um objetivo que abrange a todos de maneira justa e igualitária.

E, nesse sentido, o autor ressalta que a gestão democrática é um ato político do qual as pessoas atuam de maneira colaborativa, identificando problemas e planejando soluções de forma mediada pelo diálogo, tendo como base a participação efetiva de todos os segmentos, sendo a única forma de a sociedade obter algum tipo de influência nas ações do Estado e de superar os entraves e problemas que existem no país.

Desta feita, a gestão democrática da educação é um caminho construído coletivamente que permite que a sociedade tome parte das ações desenvolvidas no âmbito da educação. Para Adrião e Camargo (2007), seu objetivo está em formar uma sociedade com senso crítico, que seja capaz de opinar sobre as ações e práticas de maneira produtiva, no sentido de combater o autoritarismo presente em muitas instituições educacionais.

Alves e Freitas (2008) apontam que a mesma visa o ser humano. Atrela a educação a um processo de luta política a fim de transformar uma sociedade com uma cultura autoritária em um lugar mais justo e igualitário. O que requer uma gestão democrática com vistas a uma formação crítica dos cidadãos, bem como a oferta de uma educação de qualidade conforme os seus anseios (ALVES, 2014). Contudo, conforme Souza (2018, p. 10), isso depende da “[...] disposição democrática que os sujeitos do universo escolar [e educacional] devem ter, sem a qual, ferramenta alguma parece possível de alcançar êxito”.

E, apesar dessa gestão estar presente na normatização brasileira como um princípio, existem diversos entraves para a sua efetivação, dentre eles: a tentativa do Estado de se eximir da responsabilidade de ofertar educação gratuita e de qualidade para as pessoas; o impedimento do acesso à cidadania; o sufocamento de movimentos de participação; a falta de apetite político da comunidade em tomar parte nas ações; a ausência de quantidade e qualidade de ensino; bem como de recursos (ALVES, 2010).

Para Alves e Freitas (2008), também são considerados empecilhos para o desenvolvimento de uma gestão da educação democrática o patrimonialismo, o clientelismo, o autoritarismo e a burocracia enraizada no sistema político e econômico, já que uma gestão com esses aspectos prejudica consideravelmente a efetivação da democracia.

Assim, a gestão democrática da educação requer o aniquilamento da centralização de práticas autoritárias presentes em nossa sociedade, pois ela é um processo de caráter político e administrativo, no qual a participação deve ser efetiva em todos os níveis de decisão e execução

da educação (ALVES, 2010).

Em suma, a gestão democrática da educação é um dos caminhos para a transformação social, uma vez que a forma de representatividade e tomada de decisões coletivas, por meio da participação e do diálogo, é o meio que a sociedade civil tem de opinar, tomando parte nas decisões no âmbito da educação, a fim de se ter uma educação de acordo com os anseios da comunidade. E é de incumbência do Estado incentivar, propiciar, criar mecanismos e ferramentas que levem a sociedade a participar em todas as instâncias existentes no âmbito da educação, cabendo à sociedade tomar parte, ter apetite político e procurar ter conhecimento de seus direitos para que assim possa desempenhar seu papel de maneira crítica.

O que se difere da gestão gerencial, que, de acordo com Alves (2010), adota diretrizes se baseando na busca de resultados e indicadores de desempenho e de sucesso, de modo que os objetivos são estipulados e os sujeitos devem os colocar em prática sem participar de sua formulação, tendo apenas participação na implementação destes.

Essa gestão centraliza a liderança na figura do gestor. Nela, a autonomia é mediada entre as instituições e os interesses externos que por sua vez acaba

[...] submetendo a educação em todos os níveis aos ditames da racionalidade técnica, fundada nos critérios da eficiência e competitividade que instrumentalizam [...] à lógica de mercado (GROPPO, 2006, p. 08).

17

Assim, a gestão gerencial tem em vista atrelar as instituições educacionais à lógica do mercado nacional e internacional. Para Ribeiro e Chaves (2012), ela tem como características a flexibilização, eficiência, eficácia e produtividade, que são os princípios das empresas capitalistas transferidos para as instituições educacionais com o objetivo de levar as instituições ao sucesso.

Essa concepção de gestão caracteriza-se, segundo Castro (2007, p. 124),

[...] pela redução e pelo controle de gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade pela descentralização administrativa concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e departamentos.

E não por descentralização de poder como requer a gestão democrática.

As exigências de uma gestão gerencial são produtivistas. E, segundo Castro (2007), ela tem como principais características: regulação da equidade; controle gerencial; burocratização; princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade; mecanismos e técnicas de mercado; planejamento estratégico; competição; critérios de mérito e desempenho; controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade e eficiência; racionalização; relação

públicoprivada; separação entre formuladores e executores de políticas; e responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados.

A autora discorre que a gestão gerencial tem em vista o produto final e volta seu planejamento estratégico para a avaliação de eficiência e flexibilidade, objetivando a transferência das responsabilidades.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 16).

Essa gestão, assim, apresenta como uma de suas características a autonomia, mas para se colocar em prática ações já previamente pensadas. As estratégias buscam a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade. E, a partir da definição desses objetivos, o caminho volta-se para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, no intuito de alcançar os objetivos almejados (BRASIL, 1995) e não para a formulação das ações e tomadas de decisões conforme os anseios da comunidade, como requer a gestão democrática. | 8

Além disso, a autonomia deve ser permeável à maior participação dos agentes privados ou das organizações da sociedade civil na execução das ações e deslocar a ênfase do percurso para os objetivos finais (BRASIL, 1995), tendo participação apenas na execução de tarefas, diferentemente da gestão democrática que tem em vista a participação da comunidade escolar em todos os âmbitos da educação.

Alves (2015) ressalta que além da autonomia, a gestão gerencial tem algumas características que também estão presentes na gestão democrática, como a participação e a descentralização, mas que estas na gestão gerencial são admitidas apenas em tarefas previamente pensadas e planejadas e não nas discussões e tomadas de decisão dessas tarefas. Desta feita, segundo a autora, nessa gestão, a participação da comunidade escolar assim se dá como fiscalizadores e controladores, bem como implementadores de propostas previamente pensadas pelo Estado, sem a garantia de sua participação na elaboração dessas de acordo com

seus interesses.

A gestão gerencial voltada para o segmento educacional não gera transformação social, não desperta o indivíduo a ter senso de criticidade ou até mesmo consciência de classe, ela está voltada para o desenvolvimento da qualidade total, focalizando apenas os resultados educacionais. Paro (2010) discorre que a mesma é um instrumento de prática da dominação das classes hegemônicas. A sociedade civil só consegue alguma representação nesse tipo de administração por meio de interesses pré-estabelecidos pelas classes dominantes, desencadeando, assim, uma pseudoparticipação.

Concordamos com Alves (2015), que aponta que a gestão gerencial de educação tem em vista a eficiência, eficácia, a busca de desempenho e resultados educacionais, diferentemente da gestão democrática que busca a formação crítica dos cidadãos e a transformação social.

Considerando essencial o planejamento para a organização da gestão educacional, abarcamos a seguir o planejamento educacional.

### **Apontamentos sobre planejamento educacional**

**| 9**

De acordo com Scaff (2007), o planejamento é caracterizado por uma atividade humana presente no cotidiano dos indivíduos, pela qual estes estabelecem objetivos a serem atingidos. Para tanto, são formuladas estratégias no intuito de alcançar esses objetivos e ou metas estabelecidas. Em sentido amplo, o planejamento é um meio de orientar o futuro, considerando o presente, o meio cultural, as experiências que já se passaram e o contexto político, social e econômico.

Para Padilha (2001, p. 30),

planejamento é processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando ao melhor funcionamento de empresas, instituições, setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades humanas. O ato de planejar é sempre processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a ação; processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego de meios (materiais) e recursos (humanos) disponíveis, visando à concretização de objetivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações.

O Planejamento é visto, então, como uma ação que visa à organização de estratégias que irão mediar as práticas, no intuito de alcançar os objetivos propostos e melhor o funcionamento das instituições, sendo esse, segundo a autora, um processo de precaução frente aos recursos disponíveis para determinar os caminhos norteadores das decisões que levarão ao objetivo final.

No âmbito do Estado, conforme Fernandes (2006), o planejamento é visto como uma ação mediada pelo governo, visando propiciar orientações e tarefas para que as instituições possam chegar aos objetivos que são propostos pelo mesmo. Em outra pesquisa, a autora menciona a definição do termo planejamento “[...] como técnica social, na medida em que pode exercer o controle racional sobre os elementos da organização dos grupos sociais” (FERNANDES, 2014, p. 26).

De acordo com Matus (1988), o planejamento acompanha a dinâmica da sociedade e é um importante instrumento de racionalização do Estado. O objetivo do planejamento se direciona a organização e direção de um processo social norteado em um grupo de forças entre as classes hegemônicas. O autor destaca ainda que ele é “[...] um procedimento para dar coerência aos processos decisórios, [...] ao cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente” (MATUS, 1988, p. 124).

É, pois, um procedimento que busca organizar e direcionar o processo social, no que concerne a objetivos e metas propostas no projeto político que está em vigência. Essa ação almeja alcançar determinadas metas através da colaboração dos sujeitos e, para tal, é estipulado quais as estratégias que irão mediar o alcance desses objetivos que se baseiam na legislação, desde a formulação, implementação e, posteriormente, a avaliação do planejamento educacional.

| 10

E nesse planejamento deve haver a participação de atores de todas as classes sociais para que sejam efetivadas estratégias para atender os anseios deles e, para tanto, essa participação, direta ou indireta, deveria ocorrer desde a formulação até a implementação das ações planejadas.

Considera-se instrumento do planejamento educacional os planos de educação, que, segundo Saviani (2011), constitui-se em uma atividade sistematizada que objetiva alcançar determinados fins. O autor menciona ainda que essa ação [...] é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada” (SAVIANI, 2011, p. 6).

Os planos estão articulados aos sistemas educacionais de educação, de maneira a reproduzir a concepção da sociedade ao qual se encontram vinculados, levando em consideração aspectos culturais, economia, metas e objetivos. Segundo Scaff (2006), os planos sofrem influências dos grupos sociais que agem em consonância com os ideais do Estado e começaram a ter a participação desses atores na sua elaboração de forma mais acentuada a partir dos anos 2000 (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018).

De acordo com Zainco (2000), o planejamento é um instrumento racional de controle

social que assume um imprescindível papel na gestão educacional. Segundo Coombs (1970), ele é a racionalização de estratégias que atendam as demandas e objetivos da sociedade no intuito de desenvolver o setor educacional.

Contudo, para Fonseca, Ferreira e Scaff (2020, p. 2-3),

[...] a execução de um plano de governo nem sempre se sustenta, em sua totalidade, em meio a ocorrências conjunturais imprevisíveis, oriundas da economia e do mercado de trabalho. O plano pode ser comprometido pela influência de grupos sociais que agem junto ao Estado como formadores de opinião por força de seu poderio econômico e político. Há que levar em conta, ainda, a mobilização de facções organizadas da sociedade, que aglutinam capacidade de reivindicação, mais ou menos contundente em diferentes fases governamentais. [Além disso] [...], por força de seus pactos políticos com os quadros dirigentes, segmentos locais apoderam-se das regras de utilização dos meios administrativos e dos recursos financeiros e, por consequência, da distribuição de benefícios à população.

No Brasil, um plano de envergadura nacional é afetado também pela vontade política dos entes federados brasileiros (estados e municípios). Isso ocorre por força própria da organização federativa do país, instituída pela Constituição Federal de 1988, quando foi estabelecido o regime de colaboração entre os entes federados (União, estados e municípios) (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020, p. 2-3).

| 11

Os planos de educação são espaços de disputa de interesses, culturais, políticos e econômicos dos grupos supracitados que buscam colocar em ação no Estado a sua concepção de educação, e, por isso, nem sempre são colocados em prática na íntegra, conforme foi elaborado.

Desta feita, a concepção de planejamento pode ser entendida como uma ação política-administrativa de organização dos sistemas de ensino, a fim de estabelecer objetivos e metas para o melhor funcionamento destes, em busca da qualificação da educação. A seguir abarcamos como ele se apresenta com características da gestão democrática e da gestão gerencial.

### **Planejamento educacional: gestão democrática ou gerencial?**

Conforme Fonseca, Ferreira e Scaff (2020), o planejamento educacional pode ser considerado técnico e político concomitantemente, sendo técnico quando se traduz em modo racional de definição de ações prioritárias e os meios para alcançá-las. E quando é uma prerrogativa de Estado, apresenta uma orientação política presente em cada gestão governamental.

Com as reformas dos países da América Latina no decorrer dos anos, o plano de

educação obteve forte influência nos debates internacionais, uma vez que os objetivos, metas e estratégias dele são definidos com a mediação de reuniões entre as organizações internacionais, que passaram a fazer parte da elaboração desse instrumento de planejamento educacional.

As agências de cooperação internacional desempenharam um importante papel na implantação do planejamento econômico e educacional brasileiro, em diversos momentos da história do país. No pós-guerra, especificamente, a Cepal influenciou a visão de planejamento na América Latina como uma técnica (neutra) de aceleração do desenvolvimento econômico (SCAFF, 2007, p. 334).

Essas reformas contaram com a participação do *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento* (BIRD) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e enquanto os dois últimos elaboram diretrizes para organizar o planejamento educacional, o referido Banco circunscreve sua ação ao financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional no intuito de institucionalizar esse planejamento para um cunho gerencial, com foco administrativo (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008), que, conforme os preceitos da CEPAL, “[...] considera o planejamento como instrumento de eficiência administrativa por meio da escolha dos melhores métodos para o alcance dos objetivos, racionalizando a ação do Estado” (SCAFF, 2007, p. 334).

Scaff (2011) explana que o modelo gerencial da gestão pública chega às instituições educacionais por meio dos planos de educação e dos programas políticos. Essa gestão se apresenta no planejamento educacional de forma que a participação é racionalizada, ou seja, é direcionada apenas na execução de tarefas, estando relacionada ao produto final que será alcançado no referido planejamento, com estratégias planejadas no intuito de atender as lógicas do mercado. Segundo Peroni (2012), ela não se limita apenas a discursos, uma vez que influencia diretamente na gestão da educação e em seu planejamento educacional.

O que possibilita a pseudoparticipação que se constitui em uma das características de um planejamento educacional com práticas voltadas para a gestão gerencial, já que eximi o Estado das suas responsabilidades e induz a participação com atividades previamente planejadas, o que tira direitos e reduz a condição de participação dos atores sociais a de um objeto de dominação. Nesse interim, os objetivos e metas que não são alcançadas são de total responsabilidade da sociedade civil, ou seja, o intuito é tirar do Estado a função de arcar com a responsabilidade sobre os resultados que ele mesmo delega sobre a sociedade.

Desta feita, as recomendações internacionais contribuíram para a reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade, orientando o Estado para a implementação de aspectos

da gestão privada na gestão pública e, assim, no planejamento educacional, já que dessa forma diminuiriam as responsabilidades dele quanto aos recursos aplicados nas políticas sociais (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Horta (1987, p. 195) menciona que o planejamento educacional direcionado para a educação defendido pela concepção hegemônica é uma

[...] intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado.

Esse planejamento no âmbito das políticas públicas busca acompanhar os projetos econômicos e políticos do Estado e das reformas que lhe foram impostos pelas influências internacionais. Sob essa perspectiva de planejamento, “[...] a esfera educacional torna-se um ‘quase mercado’ [...], [e o] individualismo possessivo articulado à competitividade tornam-se os valores máximos [...]” (SILVA JR, 2002, p. 36).

Ou seja, esse planejamento educacional defende a hegemonia e a utilização de parâmetros do mercado dentro do âmbito educacional, porém, é nítido que com ele se tem foco apenas no desempenho, na produtividade, e com menos recurso, tendo assim uma concepção de gestão gerencial.

E, nos últimos anos, atendendo a esses projetos, o Brasil apresentou como instrumento de planejamento educacional o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Plano de Metas Compromisso todos pela Educação em 2007, com vistas a propor novos elementos para o fortalecimento do regime de colaboração, através do Plano de Ações Articuladas (PAR) (SCAFF; OLIVEIRA; BRITO, 2018).

Ambos os planos se constituem em um conjunto de ações para a melhoria da qualidade da educação brasileira, sendo um planejamento estratégico, que tem em vista a busca da racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar, apresentando uma concepção de gestão gerencial. Estes planos eram considerados carro-chefe do governo até 2015 e estavam sendo colocados em prática paralelo ao Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 pela Lei 10.172 (ALVES, 2015), que passou a se constituir em instrumento de planejamento educacional secundário, a partir de então.

Contudo, a normatização educacional brasileira apresenta como princípio a gestão democrática da educação desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, que é um importante conquista para a sociedade brasileira. Possibilita a participação da sociedade no

planejamento educacional, principalmente na elaboração dos planos de educação (nacional, estadual e municipal).

Contrapondo-se ao planejamento educacional com concepção gerencial de educação, Melo (2004) argumenta que tal planejamento é uma ação política, e que:

[...] os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação; defendidos e implementados historicamente, de forma múltiplas, por diversos sujeitos políticos coletivos (MELO, 2004, p. 19).

O autor refere-se ao planejamento como um instrumento de poder que transforma a sociedade de forma coletiva, levando em consideração o que é melhor para um todo, conforme requer a concepção de gestão democrática da educação; diferentemente do planejamento com uma proposta de educação de cunho gerencial que apenas busca de resultados.

De acordo com Scaff (2007), o planejamento educacional é um importante instrumento de gestão, imprescindível para a democratização, sendo um processo que só acontece de maneira efetiva quando o mesmo está direcionado para ações participativas. Assim, os sujeitos tomam parte desde a elaboração do planejamento até sua posterior execução e avaliação, tornando-se atores sociais executores dos próprios direitos. | 14

Para Souza (2009), na gestão democrática, o poder está relacionado com a capacidade que os seres humanos têm de trabalhar coletivamente por meio da comunicação para chegarem a um objetivo que abrange a todos de maneira justa e igualitária. E, nesse sentido, o autor ressalta que a gestão democrática é um ato político do qual as pessoas atuam de maneira colaborativa, identificando problemas e planejando soluções de forma mediada pelo diálogo, tendo como base a participação efetiva de todos os segmentos.

Desta feita, quando utilizado como instrumento de democratização, o planejamento envolve participação, coletividade, diálogo e é um meio imprescindível para qualidade da educação, que também utiliza dessa prática de planejar, no sentido de estabelecer caminhos para nortear as ações educativas (AMORIM; SCAFF, 2013).

Paro (2010) define, em sentido amplo, que as políticas sociais são a produção da convivência entre atores sociais, e que, quando tal política é exercida de maneira democrática, além de gerar transformação, constrói no ser humano uma relação entre sujeitos participativos, humano-históricos, pois a educação é a apropriação da cultura em si e seu fim é produzir essa transformação, que, por sua vez, só acontece quando é mediada através de relações democráticas.

A partir de 2008 começou um movimento pela elaboração do novo Plano Nacional de Educação liderado pelo Ministério da Educação (Mec), por meio da Conferência Nacional de Educação (Conae) “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, que contou com a participação da sociedade civil organizada brasileira em sua formulação. O culminou em uma proposta para tanto (Documento-final da Conae), que foi encaminhada ao Congresso Nacional concomitante a uma proposta de Plano encaminhada pelo legislativo, e após discussão nessa casa legislativa foi aprovada a Lei 13.005, que estabelece o Plano Nacional de Educação com vigência no intertempo 2014-2024. Depois, foram elaborados os planos estaduais e municipais de educação, também com a participação da sociedade civil organizada brasileira em sua formulação, sendo eles importantes instrumentos de planejamento educacional com uma concepção de gestão democrática, quando apresentam uma concepção de educação conforme os anseios da sociedade e esta vem participando do monitoramento desses planos através dos Fóruns de Educação. Esse processo se constitui em característica da gestão democrática, quando tal ação se dá buscando atender aos interesses da sociedade. Mas também podem servir a gestão gerencial quando tem em vista apenas a busca por resultados educacionais e não uma formação para a cidadania. | 15

O Planejamento educacional é parte das políticas sociais, e quando elaborado de forma dialógica, com a participação da sociedade, é essencial para que a educação se efetive de forma qualitativa, concorrendo para a democratização da sociedade e da educação, apresentando, assim uma concepção de gestão democrática da educação. Mas quando elaborado apenas pelo Estado para atender ao mercado, tendo como fim apenas a busca de resultados e o desempenho educacional, tem como concepção de gestão a gerencial, podendo, assim, servir as duas concepções de gestão.

### Considerações finais

O planejamento educacional contribui para a organização da gestão educacional, já que possibilita traçar metas e objetivos a serem alcançados para a melhoria da qualidade da educação e pode apresentar tanto uma concepção de gestão democrática como uma concepção de gestão educacional gerencial. Quando apresenta uma concepção de gestão democrática, tem a participação assídua e efetiva dos atores sociais. E, por meio do trabalho coletivo, com comunicação, busca chegar a um objetivo que tenha em vista atender aos seus anseios, e oferecer uma educação para todos de maneira igualitária e justa.

Já quando apresenta uma concepção de gestão gerencial, é elaborado apenas pelo Estado e nesse processo admite a participação da sociedade parcialmente, apenas tomando parte da implementação, de forma racionalizada, e não da elaboração do planejamento.

A gestão gerencial apresenta objetivos pré-determinados, com um planejamento educacional que tem como fim a produtividade, a busca de desempenho e resultados educacionais em que não se admite a participação da sociedade em sua formulação, já que nessa concepção de gestão há a separação entre formuladores e executores de políticas e a responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados.

Já a gestão democrática intenta a formação crítica dos cidadãos, pois proporciona a participação no processo de planejamento, definindo o caminho que propicie condições de edificação coletiva das ações no âmbito educacional, conforme os anseios da sociedade, concorrendo para a transformação social.

Com uma concepção de gestão democrática, ele se difere muito do que apresenta uma concepção de gestão gerencial, já que tem a participação como principal elemento, não concebendo como possível realizar ações sem planejá-las com antecedência, com a participação da sociedade nas discussões, ou seja, com diálogo contínuo entre os planejadores e executores das ações.

| 16

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T; CAMARGO, R. B. de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2007. p. 69-78.

ALVES, A. V. V. **Fortalecimento de Conselhos Escolares**: Propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2010.

ALVES, A. V. V. **As Formulações para a Gestão da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul em Interseção com as Ações da União (1988-2014)**. 2015. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2015.

ALVES, A. V. V. Gestão democrática da educação: democracia liberal e/ou deliberativa. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 9, n. 26 p. 141-153, maio/ago. 2019.

ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. de R; FERNANDES, M. D. E. A gestão da educação no contexto da política educacional do estado de Mato Grosso do Sul. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n. 12, p. 104-117, set./dez. 2014.

ALVES, A. V. V.; FREITAS, D. N. T. de. Gestão democrática na literatura educacional: concepções, condições, barreiras e entraves. *In*: FREITAS, D. N. T. de; FEDATTO, N. A. da S. F. (org.). **Educação básica**: Discussões e práticas político normativas e interpretativas. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2008. p. 133-153.

AMORIM, M. D.; SCAFF, E. A. S. O planejamento como instrumento de gestão da educação básica: tendências das políticas atuais. *In*: LIMA, A. B de; FREITAS, D. N. T. de. (org.). **Políticas sociais e educacionais**: Cenários e gestão. 1. ed. Uberlândia, MG: EDUFU, 2013. v. 1, p. 247-266.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Senado, 1995.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar. *In*: CABRAL, N. A. *et al.* (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: Uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Origem e trajetórias. Brasília: Líber livro Editora, 2007. p. 115-144.

COOMBS, P. **Qu'est que la Planification de l'éducation?** UNESCO Digital Library, 1970. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076671\\_fre](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076671_fre). Acesso em: 20 jun. 2020.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. Revista brasileira de política e gestão da educação. **RBPGE**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpge/article/view/25486>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CURY, C. R. J. O princípio da gestão democrática na educação. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão democrática da educação**. Brasília, DF: MEC, 19 out. 2005. p. 14-19. Acesso em: <https://docplayer.com.br/336710-Gestao-democratica-da-educacao-boletim--19-outubro-2005.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão Democrática da educação**: Atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FERNANDES, F. S. **Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças**. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990. 2006. 232 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.

FERNANDES, F. S. Planejamento educacional: uma abordagem histórica. **Revista de Educação**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 25-34, 2014. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/2612>. Acesso em: 04 abr. 2019.

FONSECA, M.; FERREIRA, E. B.; SCAFF, E. A. S. Planejamento e gestão educacional no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69766, 2020.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521,

2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/j6vfvq3bV7hnGQzXtmVJttRm/?lang=pt>. Acesso em: 21 dez. 2019.

GROPPO, L. A. **Autogestão, Universidade e Movimento Estudantil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

HORTA, J. S. B. Planejamento educacional. In: SAVIANI, D. *et al.* **Filosofia da educação brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

LIMA, P. G; ARANDA, M. A. M; LIMA, A. B. Relações entre o estado e a escola no Brasil, participação e políticas educacionais e o plano da efetividade, a possibilidade e a necessidade de gestão democrática. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 8, n. 2, p. 485-500, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/5819>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MATUS, C. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, P. R; EDLER, P. S. (org.). **Seminário Estado e Planejamento: Os sonhos e a realidade**. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 101-135.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação**. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico: Como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001. Disponível em: [http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2007-2/T1-3SF/Planejamento\\_Pol%EDtico\\_Pe- dag%F3gico.pdf](http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2007-2/T1-3SF/Planejamento_Pol%EDtico_Pe- dag%F3gico.pdf). Acesso em: 12 jun. 2019.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000300008&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000300008&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 10 dez. 2020.

PARO, V. H. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 300-307.

SAVIANI, D. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. *et al.* (org.). **O sistema Nacional de educação: Diversos olhares 80 anos após o manifesto**. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro\\_pioneiros\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf). Acesso em: 05 fev. 2020.

SAVIANI, D. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 6., 2011, Campinas. **Anais [...]**. Campinas, SP, 2011. Disponível em: [http://ibsa.org.br/forum/rmc/files/programacao/Dermeval\\_Saviani.pdf](http://ibsa.org.br/forum/rmc/files/programacao/Dermeval_Saviani.pdf). Acesso em: 21 mar. 2020.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, M. dos S; LIMA, S. E de. O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **ETD-Educação Temática Digital**, Campinas, v. 20, n. 4, p. 905-923, out./dez. 2018.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. C; BRITO, V. M. de. Direito à educação básica no Brasil: reflexões a partir do planejamento educacional. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 8, n. 23 p. 66-81, maio/ago. 2018.

SCAFF, E. A. S. Cooperação internacional para o planejamento de educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 331-344, 2007. Disponível em:  
<http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/751>. Acesso em: 06 fev. 2020.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira. *In*: LIMA, P. G.; FURTADO, A. C. **Educação brasileira**: Interfaces e solicitações recorrentes. Dourados, MS: UFGD, 2011.

SCHLESENER, A. H.; FERREIRA, A. S. C. A gestão democrática da educação e a formação do senso comum. *In*: SCHLESENER, A. H. PANSARDI, M. V. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Curitiba: UTP, 2007. p. 101-118.

SILVA JR, J. R. do. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, Â. R. de. Apresentação: Gestão da Escola Pública. **Educar em Revista**, v. 34, p. 9-14, 2018.

SOUZA, A. R. De. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25. p. 123-140, 2009. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/pdf/edur/v25n3/07.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ZAINKO, M. A. S. O planejamento como instrumento de gestão educacional: uma análise histórico-filosófica. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 125-140, 2000. Disponível em:  
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/Gest%C3%A3o+escolar+e+forma%C3%A7%C3%A3o+de+gestores/3d03dfb4-3a86-4b24-b17f-f140ea58bd45?version=1.3>. Acesso em: 03 jan. 2020.

## Sobre as autoras

### **Andréia Vicência Vitor ALVES**

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados.

### **Pamela Caetano GIMENES**

Mestranda em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados.

**Processamento e edição: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Correção, formatação, normalização e tradução.

