

Gestão Democrática da Escola Pública: uma análise do PDI 2014 – 2018 do IFRS

Rosane Soares de Carvalho Duarte, Mestranda – IFSul – *campus* Charqueadas ¹

Resumo: *Este artigo faz uma análise a respeito da gestão democrática presente na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2014 -18) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS. Pretende-se, através de uma pesquisa bibliográfica, bem como de uma consulta ao documento, analisar as características da gestão democrática. Verificou-se que o IFRS apresenta neste documento características da gestão democrática. Em função da construção do novo PDI, que passará a vigorar de 2019 a 2023 percebeu-se a preocupação ainda maior com a gestão democrática na construção do novo documento, apesar da obrigatoriedade de seguir certas legislações e ter por finalidade um planejamento estratégico.*

Palavras-chave: *Gestão Democrática; Participação Coletiva; Planejamento Estratégico; Plano de Desenvolvimento Institucional; Gerencialismo.*

1. Considerações Iniciais

Neste trabalho de cunho qualitativo será utilizada a pesquisa bibliográfica e também será feita análise documental no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018), a fim de verificar a gestão democrática do ensino, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96).

Para análise serão verificadas as palavras que inferem a gestão democrática, como por exemplo, participação, comunidade interna, comunidade externa, gestão democrática propriamente dita, entre outras que aparecerem no documento e que permitem a inferência.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) é uma autarquia. Ele foi criado através da Lei 11.892 de 29/12/2008, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2008, mediante a integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão.

E-mail: rosanesoarescarvalho@hotmail.com

Com a publicação da Lei 11.892/08, as escolas técnicas vinculadas à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) também passaram a integrar o IFRS. Assim, através da Portaria n.º 4, de 06 de janeiro de 2009, foi estabelecida a relação inicial dos Campi que fariam parte do IFRS: Bento Gonçalves, Porto Alegre, Porto Alegre-Restinga, Sertão, Canoas, Caxias do Sul, Osório, Erechim e Rio Grande. Além disso, passaram a fazer parte da instituição mais três Campi federalizados: Farroupilha, Feliz e Ibirubá.

Como parte da continuidade do plano de expansão da Rede Federal Educação Profissional e Tecnológica, o IFRS passou com mais cinco novos Campi, nos municípios de: Alvorada, Rolante, Vacaria, Veranópolis e Viamão. Abaixo a **figura 1** apresenta a distribuição geográfica dos Campi do IFRS:

Figura 1: Distribuição Geográfica dos Campi



Fonte: <https://ifrs.edu.br/pdi-2019-2023/>

Conforme o PDI (2014), o IFRS tem como órgão gestor central a Reitoria, composta por cinco Pró-reitorias: Pró-reitoria de Ensino, Pró-reitoria de Extensão, Pró-reitoria de Administração, de Pró-reitoria Desenvolvimento Institucional e Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação. O PDI do IFRS para o período 2014 – 2018:

apresenta uma estruturação prática e objetiva para o atendimento dos propósitos que nortearão as ações da gestão da Reitoria e de todos os Câmpus que o compõem, tendo sido criado a partir de um método democrático. A elaboração deste plano envolveu a participação de toda a comunidade acadêmica, sendo as definições técnicas, tecnológicas e humanas propostas, atentas às necessidades da sociedade brasileira, em geral, e às necessidades específicas dos locais em que os Câmpus estão inseridos. (PDI, 2014, p.15).

Conforme o PDI (2014), o processo de acompanhamento do plano será realizado anualmente, com base na verificação dos objetivos e das metas que foram atingidas no período de avaliação. As ações, de forma mais detalhada, foram planejadas, no curto prazo, através dos planos de ações anuais, que devem utilizar este documento como base. (PDI, 2014, p.15).

Com a instituição da Constituição Federal de 1988, a gestão democrática do ensino público, na forma da Lei na escola pública, ficou garantida. Com a LDB 9.394/96, a mesma ficou consolidada conforme Artigo 13: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios”: VIII- Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e de legislação dos sistemas de ensino.

Na escola pública, se faz necessário que as decisões sejam feitas de modo participativo, de modo que todos os membros da sociedade e da instituição possam colaborar de alguma forma para que a gestão ocorra da melhor maneira possível. Nesse sentido, para que a gestão democrática da educação ocorra, é importante que os gestores tenham consciência de que a educação é uma prática social.

Em seu Artigo 15, a LDB - 9.394/96 garante autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às instituições, observadas as normas gerais do direito financeiro público. Sendo assim a instituição tem autonomia para administrar suas ações.

A proposta deste artigo é fazer uma análise no Plano de Desenvolvimento Institucional PDI (2014-2018) do IFRS para verificar a presença (imbricação) do gerencialismo e da gestão democrática na sua elaboração.

2. Revisão de Literatura

A intenção da revisão da literatura é através de consulta ao PDI (2014-2018) perceber através de trechos do documento a presença da gestão democrática na instituição e também de que o documento PDI tem a finalidade de atingir objetivos e metas.

2.1 O PDI do IFRS

O IFRS é uma instituição de ensino criada pela Lei 11.892/2008, que conforme seu Artigo 2º:

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicâmpus, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei. (BRASIL, 2008, p.1).

O PDI reflete sobre a vida dos membros da instituição, pois o planejamento de como os recursos orçamentários devem ser gastos estão presentes neste documento.² O PDI do IFRS foi elaborado para um período de cinco anos (2014-18), sendo um instrumento de planejamento estratégico e gestão da instituição que deve conter a missão, visão e valores e estratégias para atingir seus objetivos e metas².

Com este documento, a instituição orienta-se para atingir suas metas e objetivos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, administração e desenvolvimento institucional. Além disso, serve também para o processo de avaliação, credenciamento e reconhecimento das instituições de ensino superior junto ao Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE)².

A partir do PDI, a instituição orienta-se para a elaboração anual de seu plano de ação, que conforme a Resolução nº 079. De 13 de dezembro de 2016:

O plano de Ação apresenta o planejamento das ações da Reitoria e dos *Campi* do IFRS para o ano subsequente ao de sua elaboração sendo aprovado através de uma resolução do Conselho Superior. As ações a serem planejadas e executadas anualmente, devem, no entanto, seguir as definições estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. Em especial, as ações devem ser planejadas para que se consiga, no longo prazo, atingir os objetivos e metas definidos neste plano. (CONSUP, 2016, p. 10)

Portanto é através do PDI que a instituição estipula suas ações para um período de cinco (05) anos e a cada ano com base nesse documento elabora o seu plano de ação anualmente. Também o documento é importante para avaliação, credenciamento e reconhecimento das instituições de ensino.

2.2 PDI e a Gestão Democrática do Ensino

De acordo com o PDI do IFRS e o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) a gestão educacional na instituição caracteriza-se pela gestão democrática, conforme preconiza o PDI:

Mais que um conceito, a gestão democrática é um princípio que precisa e vai se constituindo no dia a dia da instituição, através da participação e envolvimento do maior número de sujeitos nos processos decisórios, no respeito às deliberações tomadas em coletivo, no reconhecimento dos órgãos colegiados como instâncias privilegiadas de consulta e deliberação, na liberdade de expressar opiniões e no sentimento de responsabilidade coletiva em relação aos assuntos institucionais. (PDI, 2014, p.105).

A gestão colegiada é uma das características da gestão democrática que busca a instituição. De acordo com o Estatuto do IFRS, Artigos 8º e 10º, as duas principais instâncias são o Conselho Superior do IFRS (CONSUP) que é o órgão máximo e em cada Campus os Conselhos de *Campus* (CONCAMPs), com caráter consultivo e deliberativo. Também o

² <https://ifrs.edu.br/pdi-2019-2023/>

Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, é órgão de apoio as decisões da Reitoria. Assim, tanto o Conselho Superior quanto os demais Conselhos são compostos de representantes escolhidos através de eleição, por seus pares.

A participação de representantes de todos os segmentos garante a pluralidade de ideias, tão importante para a democracia e as reflexões necessárias na tomada de decisões. “Para isso, é necessário criar órgãos de gestão que garantam, por um lado, a representatividade e, por outro, a continuidade e conseqüentemente a legitimidade”. (VEIGA, 2015, p.115)

O PDI e o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) preveem o que está descrito no artigo 14 da Lei 9.394/96:

Art.14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – Participação de todos os profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Podemos afirmar que o IFRS apresenta características da gestão democrática. Entre elas podemos destacar a participação da comunidade interna e externa nos órgãos colegiados, a realização de avaliação institucional, a escolha dos gestores através do voto, pois conforme Paro (2012):

E para a administração escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração de autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor. (PARO, 2012. p. 209).

Conforme o texto do PDI está claro a articulação entre ensino, pesquisa e extensão:

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão deve promover a articulação das diferentes áreas do conhecimento e a inovação científica, tecnológica, artística, esportiva e cultural promovendo a inserção do IFRS nos planos local, regional, nacional e internacional. (PDI, 2014, p.106)

No PDI podemos perceber a preocupação com as diversidades regionais e particularidades de cada *Campus* do IFRS (PDI, 2014, p.129):

Como instituição voltada para a região na qual se insere, os projetos de ensino, pesquisa e extensão nascem da identificação das necessidades regionais, tanto sociais quanto econômicas. Esse diálogo necessário com a sociedade promove a geração de conhecimentos novos, de tal forma que permite ir introduzindo inovações para responder as necessidades da complexa realidade social e do mundo do trabalho (PDI, 2014, p.129).

Conforme Secchi (2009), a teoria burocrática de Weber foi substituída por outros modelos organizacionais na administração pública e um deles é o gerencialismo, bem nítido no documento Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.

Secchi (2009) faz uma análise do modelo burocrático e o gerencialismo:

Como modelos organizacionais, a burocracia, APG ³e o GE ⁴tratam questões de centralização e liberdade de decisão dos gestores. Para Hood (1995), evitar a discricionariedade de gestores públicos sempre foi uma marca característica da administração pública burocrática. A APG e o GE têm uma percepção mais positiva dos funcionários públicos, e como consequência os mecanismos de controle são desenhados para a avaliação de resultados, ao invés de controle de processo (Hood, 1995, Barzelay, 2001, Jones, 2004). (SECCHI, 2009).

Apesar de novas estruturas de organização, em todas elas são verificadas o modelo burocrático e em comum entre eles está o controle. (SECCHI, 2009)

Conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (2014):

O planejamento estratégico trata-se, assim, de uma programação estratégica para a articulação e a elaboração de visões que os gestores obtêm de diversas fontes. Observa-se, também, que a administração pública brasileira tem procurado implementar processos de modernização na gestão das organizações públicas para que se possa ter a governança e o controle da sociedade sobre os processos realizados nesse tipo de organização. Esse processo de evolução pode utilizar o planejamento estratégico para a sua relação com a sociedade, com o estabelecimento de objetivos e ferramentas para o seu acompanhamento e controle. (PDI, 2014, p.71)

Percebemos, no trecho do PDI, a preocupação com o planejamento estratégico, que visa atender objetivos e metas. Estes almejam a implementação das políticas exigidas pelo governo e têm a principal função de exercer o controle.

Conforme análise do PDI é perceptível o esforço da instituição para que todos participem das decisões e planejamentos, característica da gestão democrática na instituição IFRS.

O processo de escolha de gestores também é uma característica de gestão democrática, já que são escolhidos através de eleições diretas a cada quatro anos ao cargo de Reitor e dos diretores gerais dos Campi, conforme prevê o artigo 12 do estatuto do IFRS:

O Instituto Federal será regido por um Reitor, que será escolhido e nomeado de acordo o que determina o art.12 da Lei 11.892/2008, através de processo eletivo pelos servidores do quadro ativo permanente (técnicos-administrativos e docentes) e pelos estudantes regularmente matriculados, nomeado na forma da legislação vigente, por um mandato de 04 (quatro) anos, contados da data da posse, permitida uma recondução. (ESTATUTO, Art.12, p. 9).

³ Administração Pública Gerencial

⁴ Governo empreendedor

Também muito importante para a gestão democrática são os órgãos colegiados (Conselho Superior e Colégio de Dirigentes). Pois conforme Paro (2012):

Fica claro, portanto, que a administração escolar atual, pautada pelo autoritarismo em suas relações e pela ausência de participação dos diversos setores da escola e da comunidade em sua realização, não coaduna com uma concepção de sociedade democrática a que se pretende chegar pela transformação social. Por isso uma teoria e prática de administração escolar que se preocupe com a superação da atual ordem autoritária na sociedade precisa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas. (PARO, 2012, p. 209).

De acordo com a reflexão baseada na citação acima, percebemos o diferencial que pode ser acrescentado na educação através de uma gestão que se preocupe com uma construção coletiva. Desse modo, quando temos um documento como o PDI, que é válido por um período longo (cinco anos), importante se faz a oportunidade de participação de todos na sua elaboração.

Quanto ao plano de ação que é elaborado a partir do PDI, percebemos a preocupação da instituição com a participação de todos. Isso porque, para isso é consultada a comunidade em geral, porém precisamos ressaltar é um documento para fins gerenciais, pois ele precisa seguir algumas legislações as quais não permitem que seja totalmente democrático, tendo que seguir algumas regras e métodos em sua construção.

A construção do PDI deve seguir as regras do Decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017, o qual indica em seu Art. 21 que o PDI, conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição em sua área de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso; II - projeto pedagógico da instituição, que conterá, entre outros, as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão; III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de *campus* fora de sede e de polos de educação a distância; IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número e natureza de cursos e respectivas vagas, unidades e *campus* para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância, articulação entre as modalidades presencial e a distância e incorporação de recursos tecnológicos; V - oferta de cursos e programas de pós-graduação lato e stricto sensu, quando for o caso; VI - perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação, da existência de plano de carreira, do regime de trabalho, dos procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro e da incorporação de professores com comprovada experiência em áreas estratégicas vinculadas ao desenvolvimento nacional, à inovação e à competitividade, de modo a promover a articulação com o mercado de trabalho; VII - organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados; VIII - projeto de acervo acadêmico em meio digital, com a utilização de método que

garanta a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais; IX - infraestrutura física e instalações acadêmicas, que especificará: a) com relação à biblioteca: 1. acervo bibliográfico físico, virtual ou ambos, incluídos livros, periódicos acadêmicos e científicos, bases de dados e recursos multimídia; 2. formas de atualização e expansão, identificada sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; e 3. espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo e serviços oferecidos; e b) com relação aos laboratórios: instalações, equipamentos e recursos tecnológicos existentes e a serem adquiridos, com a identificação de sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos e a descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras; XI - oferta de educação a distância, especificadas: a) sua abrangência geográfica; b) relação de polos de educação a distância previstos para a vigência do PDI; c) infraestrutura física, tecnológica e de pessoal projetada para a sede e para os polos de educação a distância, em consonância com os cursos a serem ofertados; d) descrição das metodologias e das tecnologias adotadas e sua correlação com os projetos pedagógicos dos cursos previstos e e) previsão da capacidade de atendimento do público-alvo. (BRASIL, 2017)

Conforme citação acima se verifica que o PDI tem um padrão de construção e é uma exigência legal.

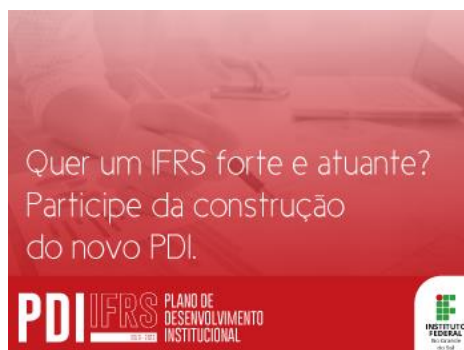
3. Considerações Finais

Com a análise feita no PDI (2014-2018) do IFRS, percebemos a importância deste documento para um plano de longo prazo (cinco anos) e a necessidade de insistirmos na gestão democrática. Como o PDI (2014-2018) está no final de sua vigência, a instituição já está em fase de finalização do novo PDI (2019-23).

Foram criadas comissões (comissões em cada um dos 17 Campi e Reitoria) através de separação por temáticas para a elaboração do novo PDI (2019-23), visando o planejamento estratégico da instituição por mais um período de 05 (cinco) anos.

Conforme **Figura 2**, foi montada na página uma pesquisa *on line* para que toda a comunidade possa opinar:

Figura 2



Fonte: ifrs.edu.br/últimos-dias-para-participar-da-pesquisa-online-do-pdi/ 10-08-2018.

Importante também para a democracia na instituição é que os representantes dos órgãos colegiados tenham consciência que são representantes da instituição e que não devem

prevalecer nas decisões motivações pessoais, e sim coletivas. Percebe-se também o esforço dos gestores para pôr em prática a gestão democrática.

Conforme trechos do documento, se percebe a imbricação entre a gestão democrática e o gerencialismo dentro da instituição de ensino, ocasionado pelas reformas na administração pública, pois o PDI é um documento que visa atingir objetivos e metas e também serve para o controle dentro da instituição.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL, Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.**

Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2008/Lei/L11892.htm
Acesso em: 05/08/2018.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.**

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

Acesso em 05/08/2018.

BRASIL. **Congresso Nacional. Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** 5 de outubro 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.
Acesso em 05/08/2018.

BRASIL, Decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e pós graduação no sistema federal de ensino.** Acesso em: 02-08-2018.

CONSUP. Conselho Superior do IFRS. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.** Resolução nº. 44 de 27 de maio de 2014. Disponível em: <<http://ifrs.edu.br/site/conteudo.php?cat=111>>. Acesso em: 08/08/2018.

CONSUP. Conselho Superior do IFRS. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.** Resolução nº 079. De 13 de dezembro de 2016:

Disponível em: <<http://ifrs.edu.br/site/conteudo.php?cat=111>>. Acesso em: 08/08/2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n.º 4, de 06 de janeiro de 2009.** Disponível em: <http://www.ifrr.edu.br/acessoainformacao/institucional/portaria-n-04-de-12-de-janeiro-de-2009> Acesso em: 05/08/2018.

PARO, Vitor Henrique, **Administração Escolar: introdução crítica.** 17ª ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 2012.

BRASIL, Ministério da Educação, Instituto Federal de educação, ciência e tecnologia do Rio Grande do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2018.** Bento Gonçalves, RS, 2014. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2017/08/PDI-2014-2018.pdf> Acesso: 08-8-2018.

BRASIL, Ministério da Educação, Instituto Federal de educação, ciência e tecnologia do Rio Grande do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2019-2023**. Bento Gonçalves, RS, 2018. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/pdi-2019-2023/> Acesso: 08-8-2018.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista. Administração Pública [online]. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-761 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf> Acesso em: 05/08/2018.

VEIGA, Zilah de Passos Alencastro. **As instâncias colegiadas da escola**. In: VEIGA, Ilma P. e RESENDE, Lúcia M.G. de (orgs). Escola: Espaço do projeto político – pedagógico. Papirus, 2015.