

O Plano Nacional de Educação e a implementação do princípio da gestão democrática: possibilidades e contradições

The National Plan of Education and the democratic
management implementation principle: possibilities and
contradiction

Gilcilene Damasceno Barão

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

gildb@superig.com.br

Leandro Sartori Gonçalves

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

leandrosartorigoncalves@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo visa refletir sobre a temática da gestão democrática no Plano Nacional de Educação (PNE). A gestão democrática é um princípio que está manifesto em diferentes legislações educacionais e tem como contexto os períodos de redemocratização, nos quais foram intensas as propostas e as tensões engendradas pelos movimentos sociais e setores organizados na luta pela educação pública e socialmente referenciada. Contudo, a gestão democrática aparece, nos textos legais, como um princípio genérico, necessitando de regulamentação. Diante do novo PNE, parafraseando o próprio documento, um instrumento orientador da execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor educacional, questiona-se: como o princípio da “gestão democrática” está posto nas metas e estratégias do PNE? Quais as possibilidades e contradições que envolvem sua implementação? No sentido de aprofundar as questões centrais considera-se primordial compreender os limites da democracia e do planejamento na sociedade capitalista dependente brasileira e suas interfaces com os antecedentes históricos ao PNE. Isso favorece a análise acerca do modo como se objetivam o princípio da “gestão democrática” nas diferentes metas e estratégias do atual padrão de planejamento educacional do Estado brasileiro, bem como, aponta alguns de seus desafios de concretização na escola brasileira.

Palavras-Chave: Democracia. Gestão-democrática. Planejamento Educacional. PNE.

Abstract

This article aims to reflect on the theme of democratic management in the National Education Plan (PNE – Plano Nacional de Educação). The democratic management is a principle that is manifested in different educational legislation and its context periods of democratization, in which were intense proposals and tensions engendered by social movements and organized sectors in the struggle for public and socially relevant education. However, democratic management appears, in legal texts, as a general principle, requiring regulation. Facing the new PNE, paraphrasing the document itself, an instrument for guiding implementation and improvement of public policies in the education sector, the questions are: how the principle of "democratic management" is set in the goals and strategies of the PNE? What are the possibilities and contradictions involved in its implementation? In order to improve the core issues considered essential to understand the limits of democracy and planning in the Brazilian dependent capitalist society and its interfaces with the historical background to the NEP. This favors the analysis about how to aim the principle of "democratic management" in the different goals and strategies of the current standard of educational planning of the Brazilian State and points out some of his realization of challenges in Brazilian schools.

Keywords: Democracy. Democratic management. Educational Planning. PNE.

Introdução

A Constituição de 1988 está inserida no horizonte de lutas pela redemocratização do país e poderia assinalar o início de um Estado burguês de participação ampliada. Com estes 28 anos completou-se o mais longo período de “regime democrático” e a educação pública pode conviver com o princípio da gestão democrática. Entretanto, muitas mudanças políticas transformaram o sentido desta Constituição como expressão legal da garantia de direitos sociais. Destaca-se como parte dessas transformações a promulgação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) - através da Lei 13.006/2014 - que alude a princípios constitucionais, como o da gestão democrática, no planejamento educacional.

O presente artigo visa refletir sobre a temática da gestão democrática no Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE (2014-2024) é considerado uma referência para a educação brasileira nos próximos dez anos, pois é instrumento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas em educação. Neste artigo pretende-se responder as seguintes questões: como o princípio da “gestão democrática” está posto nas metas e estratégias do PNE? Quais as possibilidades e contradições que envolvem sua implementação?

No sentido de aprofundar as questões centrais considera-se primordial compreender os limites da democracia e do planejamento na sociedade capitalista dependente brasileira. Isso favorece a análise acerca do modo como se objetivam o princípio da “gestão democrática” nas diferentes metas e estratégias do atual padrão de planejamento educacional do Estado brasileiro, bem como, apontam alguns de seus desafios de concretização na escola pública brasileira.

O artigo encontra-se dividido em dois blocos. No primeiro trabalha-se com o conceito de democracia, pensando a educação pública na especificidade do capitalismo dependente brasileiro após a redemocratização. No segundo, aponta-se a organicidade quanto ao padrão do planejado entre 2001 a 2024 e, mais detidamente, observar alguns dos desdobramentos imputados a gestão democrática no PNE (2014-2024).

A democracia na sociedade capitalista dependente: estrutura e aproximações conjunturais

O essencial continua a ser as “vantagens relativas” da associação com as nações capitalistas centrais e sua superpotência (isto é, as migalhas da submissão ao imperialismo) e o “equilíbrio de poder” a qualquer preço, pelo qual a Nação tem de crescer fatalmente contra a sociedade politicamente organizada (FERNANDES, 2011, p. 31-32)

O Estado emerge como produto do antagonismo de classes. Ao longo da história tem diferentes expressões tencionadas pelo modo de produção e nos aspectos políticos. Wood (2011) analisa em seu livro a separação presente no capitalismo entre o econômico e o político indicando que

na democracia capitalista moderna, a desigualdade e a exploração socioeconômica coexistem com a liberdade e a igualdade cívicas. [...] A separação da condição cívica da situação de classe nas sociedades capitalistas tem, assim, dois lados: de um, o direito a cidadania não é determinado por posição socioeconômica –e, neste sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal-, de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade de classe, e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe (WOOD, 2011, p.173)

A democracia no capitalismo caracteriza-se como uma formalidade esvaziada de efetividade prática que convive e mantém a situação de classe. Wood (2011) revela a mistificação sobre a possibilidade de democracia no capitalismo. Para a autora a democracia capitalista tem limites bem definidos pelas exigências de acumulação de capital e pelo contexto exploratório.

Deve-se notar as observações de Florestan sobre a particularidade do capitalismo periférico “a expansão capitalista da parte dependente da periferia estava fadada a ser permanentemente remodelada por dinamismos das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista mundial” (1987, p.290). A expressão da transformação capitalista em nossa sociedade teve por base a dominação autocrática-burguesa (em substituição a dominação democrática-burguesa e o imperialismo) e que caracteriza o nosso capitalismo dependente.

Florestan (2011) analisa que a contrarrevolução, encarando o desgaste político colocado no endurecimento da ditadura, apela para a imagem de democracia e, mais adiante com a redemocratização, “(...)legítima, gradua e instrumentaliza a *abertura política*, que assume, assim, o caráter de uma oportunidade que o SISTEMA dá a si próprio(...)” (p.43). É a convergência estabelecida entre os *mais iguais* pela continuidade da contrarrevolução, manutenção da ordem, nos quadros do poder brasileiro. Demarca-se, portanto, o aprofundamento do problema *democracia* no capitalismo.

Para Fernandes são, pelo menos, dois aspectos históricos e estruturais que explicam essa autocracia burguesa e que ressignificam a abertura democrática como democrática para os mais iguais. Primeiro as pressões dentro da ordem (nacionalistas, radicalismo burguês) que levam a necessidade de autoproteção da classe burguesa e de manter os privilégios enquanto classe:

A extrema concentração social da riqueza e do poder conferia à burguesia nativa espaço político dentro do qual pudesse movimentar-se e articular-se com os interesses sociais [...] ela só podia, mesmo, mostrar-se ‘democrática’, ‘reformistas’ e ‘nacionalista’ desde que as ‘pressões dentro da ordem’ fossem meros símbolos de identificação moral e política, esvaziando-se de efetividade prática no vir a ser histórico (1987, p.324)

Segundo aspecto trata-se do estado intervencionista como força sócio-econômica e administrativa. Além disso, a burguesia “depende dele e tinha que admiti-lo e estimulá-lo, procurando, não obstante, manter o Estado e suas forças econômicas, culturais e políticas como uma esfera controlada e segura do poder burguês” (1987, p.324). Este aspecto é essencial para compreender-se a questão da educação, gestão democrática e do planejamento educacional. Para considerar o princípio da gestão democrática no PNE deve-se desvelar o significado da relação Estado e Planejamento, especialmente, a crescente hegemonia do executivo na realização do planejamento (concepção e implementação) (IANNI, 1979) e explicitar que não há neutralidade na ação de planejar (OLIVEIRA, 2008).

Considerando o exposto acima, percebe-se o panorama do período de redemocratização, com medida pelo alto e articulada aos interesses capitalistas externos. A promulgação da Constituição Federal de 1988, a despeito de trazer elementos progressistas incorporados ao texto, não cooperou para ruptura plena e imediata com o passado não democrático. Sobre esse respeito, Florestan avalia que

A crise do poder burguês não dissociou a burguesia nacional do imperialismo. Ao contrário, soldou-os mais firmemente entre si nos dois momentos sucessivos do fluxo e refluxo da contrarrevolução. O Brasil está, hoje, mais incorporado ao capitalismo monopolista das nações hegemônicas e de sua super potência que anteriormente. Esse aspecto é importante porque alguns analistas da esquerda alimentam a esperança de rupturas burguesas pelo “controle democrático” do Estado, por efeito das “pressões populares”. Ora, uma recomposição de classe do poder burguês dificilmente sairia *por cima e contra* a articulação entre burguesia nacional e imperialismo (...) Pode-se *lutar taticamente pela democracia*¹, mas não por essa razão e com essa ilusão. (2011, 44)

Na educação, conforme analisa Fernandes (1966), a democracia deve ter significação concreta pela: universalização das oportunidades educacionais; ligação da escola com o meio social; abolição dos problemas extra educacionais que restringem o direito a educação e superação dos privilégios educacionais etc. Portanto, não tem como conceber a democracia e a gestão democrática desconsiderando a totalidade social, sem problematizar as suas impossibilidades sob o capitalismo na sociedade brasileira. Este é o busílis da questão da democracia e se expressa como um dos limites da democracia na sociedade e na educação pública, porque a democracia e a formação do cidadão são limitados e não se realizaram, por

¹ A luta tática do proletariado se dá nos termos: “(...) “1º) uma luta implacável contra as tentativas contrarrevolucionárias e 2º) a defesa dos interesses específicos da classe operária.” Um tática não é decorrência da outra; elas se superpõe e se interpenetram dialeticamente.” (FERNANDES, 2011, p. 142-143). Com isso, “Não se aguarda que a história *crie* as condições objetivas da insurreição das classes subalternas; tenta-se saber como *engendrar* ativamente essas condições, nas piores situações, modificando-se a história.” (Idem, p.143).

razões estruturais e conjunturais, através de reformas dentro da ordem capitalista para ampliar a participação e garantir universalização dos direitos sociais.

No texto constitucional pode-se notar a incorporação de princípios e expressões progressistas, como a gestão democrática. De acordo com Florestan Fernandes (1989, p.309) “a constituição, por si mesma, exprimiria uma vitória. Ela seria o fim da ditadura e início de um estado democrático burguês de participação ampliada. ”. Mesmo com os muitos embates na redemocratização entre os projetos defendidos pelos polos capital e trabalho² e as “fusões [aqui refere-se ao centrão e outros] afugentaram os tênues fulgores de uma filosofia política, que lastreasse a Constituição de 1988. O que quer dizer que ela nasce entrevada, como mero conglomerado de princípios constitucionais justapostos formalmente” (FERNANDES, 1989, p.274). Para este autor duas situações deveriam ser enfrentadas para que os princípios não ficassem reduzidos a uma formalidade sem concretização:

1º) impedir que a Constituição se convertesse, em seus aspectos mais promissores, em letra morta, como é a tradição brasileira e latino-americana, 2º) fazer com que a fermentação em processo na sociedade civil continue, se amplie e se aprofunde, de modo a inaugurar uma era de reformas sociais dentro do capitalismo e de cavar o solo histórico propício à aceleração da luta de classes e a passagem do reformismo dentro da ordem à revolução socialista” (FERNANDES, 1989, p.309)

A realidade política, entretanto, não propiciou sustentação aos avanços formalmente presentes na Carta Magna para o enfretamento da dominação autocrática brasileira e a realização de uma agenda social necessária ao ambiente democrático. No âmbito da educação Minto (2010) estabelece que “Como o texto constitucional não estabeleceu a definição do termo “democrático”, a reivindicação pela “gestão democrática” tornou-se suscetível a deformações e equívocos.” (p. 183).

A partir do processo eleitoral de 1994 iniciou-se a consolidação da reforma do Estado (1995) e instituiu-se no serviço público os princípios gerencialistas que tem como referencia o aprofundamento da separação entre política e economia. Além da separação econômica e política, outro aspecto tem consequências substantivas para os bens ‘extraeconômicos’ no capitalismo dependente, em especial para a educação pública como direito, pois

A economia invadiu e estreitou o domínio extraeconômico. (...) Mesmo as áreas da vida social que estão fora das esferas de produção e apropriação, e fora do alcance imediato do controle capitalista, são sujeitas aos imperativos do mercado e à transformação dos bens extraeconômico. (WOOD, 2011, p. 236).

2

O estado de direitos e a participação ampliada previsto na constituição não são regulamentados, pois política escolhida no período foi pela “desregulamentação, que contém o significado mais amplo de retirar os direitos conquistados [...] flexibilização [...]; autonomia, descentralização e privatização. [...] o Estado, nesse contexto, abre mão de realizar políticas sociais e os indivíduos precisam, então, passar a comprar os ‘serviços’ de saúde, educacionais (...)” (NORONHA, 2006, p. 52). Dentre inúmeros outros aspectos possíveis de se analisar, interessa sobressaltar que o caráter de serviço imputado aos direitos sociais conquistados.

No que tange a gestão escolar, a transformação dos processos educacionais em serviço prestado pela escola engendra a permeabilidade da lógica de mercado e gerencialista no âmbito escolar. Com isso, leem-se os impactos da reforma na educação:

A reforma da educação, à semelhança da reforma do Estado em geral, pressupunha um ataque direto às políticas públicas para o setor. Essa ofensiva apoiou-se em alguns pilares fundamentais, como a redução dos gastos públicos, a melhoria da qualidade (entendida como melhoria na gestão financeira das atividades educacionais), o aumento da produtividade no ensino etc. Para viabilizar esse objetivo, diversas teorias educacionais e concepções pedagógicas foram incorporando as diretrizes da reforma, passando a adotar uma nova linguagem e novos conceitos, alguns apenas ressignificados, como os de autonomia, avaliação e descentralização, enquanto outros (como os de eficiência, produtividade, *accountability*, qualidade total), eram transplantados das áreas de economia e administração de negócios. (MINTO, 2010, p. 189)

Enquanto consequências ao cotidiano escolar o mesmo autor destaca a inserção da lógica do individualismo pela competição e valorização das competências, que independeriam das relações do indivíduo com a sociedade. Com isso, revaloriza-se a teoria do capital humano e fica posta a noção de empregabilidade e mérito.

Nesse ínterim, podemos entender os desdobramentos que o princípio da gestão democrática possui na legislação posterior, especialmente a Lei de Diretrizes de Bases da Educação nacional, nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Nesta lei a referência a gestão consta nos princípios e fins da educação (título II, artigo 3º, VII) e, também, no artigo 14, que além das peculiaridades dos sistemas aponta como princípio “I-participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Esses princípios genéricos para nortear a gestão democrática nas escolas públicas foram resultados de disputa entre aquela que seria uma LDB expressão de uma conciliação aberta (substitutivo Jorge Hage) e a proposta do governo Fernando Henrique Cardoso, que expressaria a tradição brasileira de aprovar uma lei que fosse desdobramento da política governamental em curso.

Padrão de planejamento educacional no Brasil: organicidade, limites e possibilidades da Gestão Democrática

Para compreender o princípio da Gestão Democrática no atual PNE deve-se estudar o seu conteúdo, mas também, desvelar a materialidade do planejamento na política educacional no Brasil. Assim, trata-se de problematizar o padrão do planejado e sua relação com a Gestão Democrática nos seguintes documentos: Plano Nacional de Educação/PNE (2001-2011), Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE (decreto 6.094 e livro do PDE/2007) e Plano Nacional de Educação/PNE (2014-2024) para, posteriormente, compreender alguns dos limites e das possibilidades do princípio da gestão democrática no conteúdo (Lei, metas e estratégias) do novo PNE (2014-2024).

A organicidade do padrão planejado

O processo de planejamento não é uma técnica neutra de alocação de recursos ou um instrumento com capacidade para revolucionar a realidade e seus dilemas. Oliveira destaca que “o padrão planejado é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os agentes econômicos, sociais e políticos” (OLIVEIRA, 2008, p.139) e o plano expressa a hegemonia alcançada. Pode-se constatar nos três documentos alguns aspectos afirmados por Oliveira, porque os planos são apresentados como norteadores para alcançar a qualidade na educação brasileira, reduzir as desigualdades, desenvolver a gestão democrática, dentre outros. No entanto, apresentam na forma (com algumas diferenças) e no conteúdo determinadas continuidades que caracterizam um padrão de planejamento no período de 2001 a 2014.

Ao inventariar as continuidades e rupturas que constituem o padrão planejado evidencia-se os seguintes aspectos: 1) hegemonia do executivo; 2) ausência de diagnósticos e restrição do financiamento, 3) subsunção da gestão democrática aos princípios da gestão gerencialista: centralização na avaliação, metas de desempenho e parcerias.

Para Ianni (1979, p.8) “em geral, o executivo dispunha de bases constitucionais, recursos financeiros, condições organizatórias e pessoal especializado para atuar. Assim, ele podia modificar ou propor novos objetivos, diretrizes, técnicas e órgãos relativos às relações e estruturas econômicas do país”. Os três documentos, com algumas diferenças são expressão da hegemonia do Executivo.

Embora as conclusões de Ianni tratem do planejamento econômico, nestas podemos encontrar continuidades no conteúdo dos três documentos e suas vinculações com a política

governamental em curso. No caso dos PNE's ambos poderiam ter iniciado a tramitação no legislativo com projeto de lei elaborado a partir de documentos base discutidos coletivamente (CONED, 1997; CONAE, 2010) cujos projetos de educação, com suas especificidades, tiveram como referência a concretização do princípio da gestão democrática.

Entre os dois PNE's o governo Luís Inácio Lula da Silva apresenta o PDE. A hegemonia do executivo também esteve presente através da publicação do Decreto nº 6.094/2007 que instituiu o PDE, cuja interlocução na sua elaboração ficou restrita aos empresários organizados no "movimento todos pela educação" e cuja referencia educacional é a gestão na matriz gerencial. Outro interlocutor foram os organismos internacionais, por exemplo, as diretrizes do decreto foram elaboradas a partir de breve pesquisa organizada pela Unicef em escolas brasileiras (UNICEF/MEC, 2007)

Quanto ao PNE (2014-2024) entre a elaboração do documento do final do CONAE³ e o encaminhamento do PL pelo governo transcorreram quase um ano e "o teor do Projeto surpreendeu, uma vez que deixou de apresentar questões aprovadas na Conferência, acrescentando outras que não traziam consenso" (PERONI, 2014, p.152). Pode-se constatar neste PNE várias das metas e diretrizes que compõem o PDE e estão em contradição com o documento final aprovado coletivamente no CONAE (2010). Assim, prevaleceu novamente a hegemonia do executivo.

O segundo aspecto que marca o padrão planejado deste período e governos é a ausência do diagnóstico e a restrição orçamentária ou a resignificação do financiamento. Nos três documentos não constam diagnósticos dos dilemas educacionais brasileiros. No PNE (2001-2011) embora em cada nível e modalidade apareça a expressão diagnóstico, seu conteúdo trata da descrição da política governamental em curso. O PDE ao ser publicado constava apenas do Decreto nº 6094 considerado o seu programa estratégico. Posteriormente, após críticas dos setores acadêmicos e sociais da educação é que o governo apresenta "o Plano de Desenvolvido da Educação: razões, princípios e programas", denominado "livro do PDE", e neste também não consta um diagnóstico. No PNE (2014-2024) o diagnóstico está mais uma vez ausente, confirmando um padrão no planejado, inclusive concorda-se com Peroni quando afirma que

Uma das ausências sentidas pela sociedade foi a apresentação pelo governo federal de um diagnóstico relativo ao alcance das metas do PNE 2001-2010, desencadeando o processo de elaboração de um novo PNE, sem base de dados para a avaliação do anterior e para projeção das ações para o próximo decênio (2014, p.151)

³ Não é objetivo neste artigo explicitar o processo de elaboração do documento final do CONAE, mas reconhece-se a diferença entre a metodologia que possibilitou o surgimento do documento final do CONAE (2010) e o processo de elaboração da proposta governamental presente no PL 4.173/98 que desdobrou-se na Lei 10.172 de 2001 que sancionou o PNE (2001-2011).

Outra característica do padrão planejado é a articulação entre a ausência de diagnóstico e a restrição ou resignificação do financiamento nos três planos. No PNE (2001-2011) consta-se como o executivo vetou as metas sobre financiamento que permitiria a concretização dos objetivos prioritários do plano. Após o veto o PNE torna-se uma mera carta de intenções.

No PDE, ganha centralidade o financiamento voluntário da União, pois consta no artigo 8º, parágrafo 1º a previsão de que o “apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União”. Assim, institui-se a articulação inovadora (BRASIL, 2007b) entre “avaliação, financiamento e gestão”.

No PNE (2014-2024) vale ressaltar a ausência “de uma nota técnica do Ministério da Educação (MEC) relativa aos investimentos necessários para a execução das metas propostas, o que só veio a acontecer após pressão da sociedade civil organizada e, ainda assim, com critérios e valores que deixaram margem a questionamento” (PERONI, 2014, p.151).

O terceiro elemento do padrão planejado é a “subsunção⁴ da gestão democrática aos princípios da gestão gerencialista: centralização na avaliação, metas de desempenho e parcerias”. Observar-se no livro do PDE, por exemplo, que este plano pretende “interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independente de simpatias políticas e ideológicas” (2007, p.9). Aparentemente na apresentação proclama-se que o plano está acima dos interesses de classe. No entanto, o PDE e seus programas subordinam ou resignificam os instrumentos para materializar o princípio constitucional da gestão democrática. Inclusive no, Livro do PDE, a palavra democrática só aparece quando menciona a expansão no ensino superior através do Reuni, FIES ou Prouni (BRASIL, 2007, p.27-28). A gestão consta como gestão pública (XXI) e gestão participativa (XXII). Nas diretrizes XIII; XIV; XV; XVIII aparece a avaliação de desempenho dos profissionais da educação, mérito como referências para formação e assumir cargo de diretor, isto é, gestão de natureza gerencial, dando ênfase sobretudo aos produtos finais.

O PDE e os PNEs revelam o “modo pelo qual se [organizam] e [mudam] as relações entre as classes sociais; além das relações entre os diferentes grupos sociais (IANNI, 1979, p.5). No caso, o PDE explicitamente está vinculado a concepção educacional do Movimento Todos pela Educação, a despeito da afirmação de interlocução com todos que tenham compromisso com a educação. Este é um projeto educacional que representa concepções e interesses do setor

⁴ O sentido utilizado para explicar a subsunção da gestão democrática a gestão gerencialista tem relação com a subordinação e o apagamento dos princípios da gestão democrática diante dos princípios e das implementações dos princípios da gestão gerencialista. Os instrumentos da gestão democrática (eleição, projeto político pedagógico, conselhos, grêmios e etc) são resignificados e passam a ser uma aplicação formal, não sem contradições, da gestão gerencialista da política educacional em curso.

empresarial para organizar o trabalho pedagógico na escola. Evangelista e Leher (2012) afirmam que

Como aludido no Manifesto, o TPE [Todos pela Educação] tem como propósito o “apagamento do professor e do aluno como sujeitos históricos” por meio da expropriação dos conhecimentos (...) de docentes e estudantes e, não menos importante, por meio da imposição de um papel coadjuvante da comunidade escolar na definição do projeto político-pedagógico (...) Para tanto, repõe-se o tecnicismo pedagógico em novas bases – francamente sustentadas pelo fetiche tecnológico –, atrelado às demandas do ajuste estrutural da economia e com o uso em larga escala da EaD. Os resultados desses exames também são cinicamente utilizados para convencer a população de que a educação pública é de má qualidade exatamente porque os professores não se responsabilizam pelos resultados de seu trabalho e, ainda, em decorrência do fato de que a escola pública, como todos os níveis do Estado, padece do mal crônico da gestão incompetente (...). O neogerencialismo que invadiu o Estado e a escola abre caminho para a intervenção de grupos privados nos sistemas públicos de ensino, supostamente portadores da varinha de condão cujo toque conduzirá a educação à “boa qualidade” (...) (p.11-12)

Esta atualização do tecnicismo e do gerencialismo e suas consequências nos planos podem ser observadas nas ocorrências das palavras: avaliação, responsabilização, metas, mérito, parcerias e gestão que compõem os três documentos. A única exceção é para responsabilização que não constam nos PNE's, mas que no PNE (2014-2024) há ocorrência da expressão responsável, e no PNE (2001-2011) gestão responsável. De acordo com Freitas

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições) (...) (2012, p.383).

De um lado, o conceito de Gestão democrática aparece apenas 5 vezes em cada um dos dois PNE's e não aparece nos documentos do PDE, neste as referências são gestão pública, participativa, educacional, escolar e de resultados. De outro, a palavra avaliação ocorre nos documentos 44 e/ou 45 vezes o que confirma a avaliação como estruturante destes planos. Freitas (2012) destaca com ênfase as demolições que essa política de avaliação pode ocasionar ao frágil sistema público de ensino no Brasil, são elas: estreitamento curricular, pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação de teste, surgimentos de fraudes, competição entre profissionais e escolas, precarização do professor, destruição moral do professor, aumento da segregação socioeconômica no território e na escola e, finalmente, destruição do sistema público de ensino.

A palavra parceira tem maior ocorrência no PNE (2001-2011) e, muitas vezes, refere-se as modalidades de ensino e sua articulação com a saúde sem explicitar o setor público ou privado. No PNE (2014-2024) as parcerias com o setor saúde para as creches e o ensino fundamental,

setor público é explicitado. No entanto, as parcerias nas modalidades (EJA, Educação Especial e Profissional) têm muitas estratégias que indicam parcerias com entidades conveniadas ou em parceria público-privada.

O Plano Nacional da Educação (2014-2024) e a gestão

A lei 13.005, de 25 de junho de 2014 aprova o Plano Nacional de Educação e indica como diretriz de tal documento, no artigo 2º e inciso VI, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. De acordo com o dicionário Priberam da Língua Portuguesa a palavra *diretriz* denota “1. Linha a que se deve subordinar a direção de outras linhas ou a de alguma superfície; 2. Norma, indicação ou instrução que serve de orientação. = DIRETIVA, GUIA. ” e a palavra *princípio* denota (...) 4. Causa primária. = BASE, FUNDAMENTO, ORIGEM; 5. O que constitui a matéria; 6. O que entra na composição de algo. = COMPONENTE; (...) 9. Aquilo que regula o comportamento ou a. ação de alguém; preceito moral. = LEI, NORMA, REGRA; 10. Frase ou raciocínio que é base de uma arte, de uma ciência ou de uma teoria”⁵.

Nesse sentido, cabe entender como se desdobram nos termos da lei, nas metas e estratégias a lógica do planejamento para a materialização do que seria uma das bases de organização setorial, da educação pública.

Por primeiro, é necessário perceber a flexibilização existente na dicotomia “público e privado”, através de articulações e permeabilidades que dizem respeito ao investimento em educação. O quarto parágrafo do artigo 5º aponta como investimento “público” inclusive os incentivos e isenções fiscais, além da concessão de bolsas⁶ de estudos e subsídios em programas de financiamento estudantil, creches, pré-escolas e educação especial⁷. Tais apontamentos demonstram o alargamento do que se entende por investimento público em educação. Ainda pode-se destacar que na meta 20 há indistinção entre os recursos privados ou públicos em relação ao que seria ampliação do investimento por meio do Produto Interno Bruto.

⁵ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Disponível em: <http://www.priberam.pt/DLPO/diretriz>. Acesso em: 13/08/2016.

⁶ As inter-relações entre o público e o privado ficam postas, por exemplo, nas estratégias 6.5, onde há abertura para atuação privada em atividades que ampliem a jornada escolar, e na 6.6 com os mecanismos de contabilização das bolsas de estudos em instituições privadas sem fins lucrativos – cuja regulamentação é feita no artigo 13 da lei 12.101/2009 – e se estabelecem algumas benesses no sentido de que o oferecimento de determinados tipos de serviços acaba por desobrigar a concessão de bolsas. Cabe aqui um estudo para aprofundar o entendimento de tais mecanismos e perceber seus impactos positivos ou negativos sob o erário público.

⁷ Um ponto que merece ser mencionado é a construção de parcerias como forma de garantir e por em prática as metas e estratégias do PNE. A palavra parceria aparece pelo menos 9 (nove) vezes ao longo do documento em momentos distintos, ora apresenta interface com instituições privadas, sobremaneira no que se refere a educação especial, com fins de prover o atendimento junto a instituições privadas sem fins lucrativos visando a garantir um ‘sistema educacional inclusivo’. Ao que parece o PNE é mais inclusivo no que se refere a inserção da lógica privada e de suas instituições como indistintas das públicas que com a preocupação efetiva em atendimento à população com necessidades especiais, para as quais o sistema se constituirá parcialmente por meio de parcerias com o âmbito privado.

Interessa acrescentar, ainda tratando sobre ao financiamento da educação, que há uma associação entre o provimento de recursos com vistas a atender a diretriz disposta no artigo 2º da lei que destacamos. No inciso IV aparece a preocupação de “melhoria da qualidade da educação”. O padrão de qualidade evidenciado na lei, metas e estratégias do PNE está em estreito vínculo com a avaliação, vide a estratégia 20.11 onde se estabelece o assegurar do padrão de qualidade aferida na avaliação.

Em verdade, a avaliação tem papel preponderante⁸, na letra da lei “(...) fonte de informação para avaliação da qualidade (...) e para a orientação das políticas públicas (...)”, ou seja, a avaliação articuladora e questão-chave, pois em vez de ver-se delimitado o Sistema Nacional de Educação (na lei aparece como algo a ser implementado no prazo de dois anos), aparece com contornos específicos o Sistema Nacional de Avaliação, vide a sistematização que consta no artigo 11 da lei indicando ponto a ponto a constituição da avaliação educacional.

Um ponto em específico importante de considerarmos sobre o Sistema Nacional de Avaliação remete a parte do que destacamos na nota 7 (sete), onde buscamos demarcar o lugar de destaque, gerencial e disciplinar, imputado aos órgãos centrais. No caso da avaliação cabe destacar que a autonomia (sic!) dos sistemas de ensino em aplicar na manutenção de suas avaliações, desde que “assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional (...)” (parágrafo 5º do artigo 11). O Inep, segundo a lei, tem o papel de elaboração dos indicadores exigidos para consolidação do Sistema Nacional de Avaliação, vide artigo 4º.

O mesmo órgão federal, cujo papel é de indicar e elaborar os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação, tem por indicação da estratégia 20.5 do PNE a tarefa de “(...) estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades”. Com isso e nas metas subsequentes, em especial na redação das metas de 20.6 até 20.9, há desdobramentos em que se percebe a associação entre avaliação educacional e financiamento. Se considerarmos que o financiamento fica circunscrito ao parâmetro posto pelo Custo Aluno-Qualidade e o padrão de qualidade se sujeita ao Sistema Nacional de Avaliação, mais uma fica evidente a centralidade da avaliação, em especial do Ideb como base de tal sistema na educação básica.

Como vemos o PNE não se organiza, em termos de financiamento e consolidação e do Sistema nacional de Educação, a partir de um diagnóstico preocupado e cuidadoso dos dilemas educacionais do país. De fato, o que fica patente, com o cruzamento entre estratégias e artigos da lei, é o provimento dos *insumos indispensáveis* (meta 20.6) ao processo de ensino-aprendizagem. Tais insumos ficam cerceados as objetivações dispostas pelo órgão central da

⁸ A palavra “avaliação” consta em pelo menos 45 vezes ao longo dos textos que estamos trabalhando, o que desvela o lugar privilegiado que tem para organicidade da educação brasileira consoantes as indicações dos órgãos centrais.

federação por meio das avaliações educacionais nas suas opções metodológicas⁹, isto é, há vínculo estreito com as opções do executivo no que tange aos objetivos educacionais.

Uma inferência possível sobre as opções do executivo é sua intercessão com o capital privado, seu beneficiamento. Às instituições públicas cabe o disciplinamento e adequação gerencial. Tais assertivas se dão em razão principalmente do que observamos na flexibilização de conceitos público e privado, na política de parcerias e na inexpressão, em estratégias, de como se efetivará o aumento de investimento de recursos em educação nos usos do Produto Interno Bruto.

A gestão educacional encontra-se em vínculo estreito com os elementos que dispusemos anteriormente no texto. Em primeiro lugar nota-se que a gestão encontra-se subscrita ao gerenciamento determinado nos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação (vide o inciso II do parágrafo 1º do Artigo 11).

Na meta 19 (dezenove) lê-se “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Acrescentamos ainda o desdobramento na estratégia 19.1:

priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

O entendimento da gestão enquanto democrática fica submetido aos aspectos técnicos, de mérito, de desempenho e há aproximação com a participação da comunidade. Lembramos que a noção de participação expressa no plano não condiz com discussões sobre a realidade político-pedagógica, mas, fundamentalmente, se materializa a *fiscalização* e *avaliação* do trabalho de docentes e gestores. É o entendimento da comunidade como um auxílio visando controle sobre a gestão para garantir eficiência. Até mesmo os conselhos escolares são reduzidos aos contornos

⁹ Uma das opções que dá sinais de ser recorrente diz respeito ao vínculo íntimo o reforço das permeabilidades entre público e privado, no sentido de atendimento dos interesses financeiros e mercadológicos do empresariado, sobretudo na formação considerando a mera instrumentalização para o trabalho. Dentre outras estratégias – em especial as dispostas entre as metas 8 a 11- pode-se recorrer a leitura das estratégias 10.8, na qual fica estabelecido formação para o trabalhador com apoio de entidades privadas, ou na estratégia 11.14, na qual articula-se a formação nas instituições de ensino profissional aos dados dos mercados de trabalho, por meio das entidades empresariais e sindicais. Em contrapartida, um dos padrões dispostos como elemento de democratização do acesso ao ensino e assegurador do padrão de qualidade é o Exame nacional do Ensino Médio. O ENEM, entretanto, traz subscrita a lógica do mérito e competitividade e coopera a dualidade educacional na medida em que beneficia àqueles que tiveram acesso privilegiado aos conhecimentos historicamente sistematizados pela humanidade, não presente no ensino profissional.

de um projeto de formação para afiançar “transparência”, a partir de uma realidade dada pelos moldes colocados centralmente.

Curioso notar que o provimento de cargos de gestão democrática aparece, mais ou menos distanciado dos interesses e ações da comunidade escolar, já que na estratégica 19.8 o provimento de cargos de gestão fica conectado a programa de formação e prova nacional “específica”. Tais resultados seriam usados por “adesão”, que como já vimos pode ter problemas, já que adesão implicaria subscrever ou subverter a lógica posta nos documentos federais.

O problema levantado anteriormente possui intrínseca relação com a associação entre adequação dos entes federados a legislação nacional e a concessão de repasses da União como vimos acima, na estratégia transcrita. Em justaposição, na meta 19.7 está prevista a “(...) autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira¹⁰ dos estabelecimentos de ensino”. Nesse caso a “autonomia” dos estabelecimentos parece acontecer no sentido de dar conta por meios próprios das exigências impostas de fora, sobretudo pelos mecanismos do Sistema Nacional de Avaliação.

Retomamos a questão da qualidade educacional na estratégia 7.5, onde um dos elementos para melhoria da qualidade da educação estaria relacionada “formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade (...) e às estratégias de apoio técnico e financeiro¹¹ voltados a melhoria da gestão educacional (...)”. Desse modo, observa-se que a melhoria da qualidade da educação esta diretamente relacionada ao que seria um problema técnico-gerencial, reforçando o argumento do gestor enquanto trabalhador alienado e que põe em prática o plano de ações dado pelas determinações hierárquicas e que pode cooperar a melhoria da qualidade.

Com o que foi dito, é possível perceber o porquê da *indefinição* da gestão democrática e seus instrumentos. Em verdade, a gestão democrática elencada como princípio formal e abstrato está subsumida a lógica da gestão gerencialista (cujo padrão de referencia é a avaliação e a base de financiamento está comprometida pela ressignificação do que seria público ou privado), onde a pauta hegemônica é indicada pelo executivo em seus órgãos de modo transversal, ou seja, a

¹⁰ Parece-nos necessária a colocação do surgimento da administração escolar como em continuidade dos processos de cisão entre trabalho manual e intelectual existentes como consequência da divisão do trabalho, no sentido de parcelamento da atividade produtiva imposta pelo capital (LOMBARDI, 2010). Em continuidade e aprofundamento de tal processo, Minto (2010) aprofunda a questão dizendo sobre os termos *administração escolar* e *gestão educacional* que “(...) a ideia de “gestão” designaria uma *gestão técnica da educação*, isto é supostamente desvinculada de seu caráter político e orientada exclusivamente pelos critérios econômicos da gestão (...) Em outras palavras, o uso do termo “gestão” sugere uma separação entre a concepção e a execução das atividades relativas à administração escolar, de modo que o “gestor” passa a ser encarregado apenas da execução de determinações hierarquicamente superiores, advindas dos responsáveis pela tomada de decisões, transformando-se numa espécie de trabalhador alienado que apenas segue receitas prontas (...)” (p.182-183).

¹¹ Um indicação nos parece importante a ser feita na estratégia 7.16: “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.”

revelia das discussões no chão da escola. Mesmo o Conselho Nacional de Educação ou o Fórum Nacional de Educação tem por competências (estabelecidas no parágrafo 1º do artigo 5º):

- I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

O padrão de referencia para organização e definições no setor da educação objeto de monitoramento aparece na meta 7.11, o Programa internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que é desdobrado nas avaliações padronizadas para a educação nacional.

Considerações finais

O capitalismo dependente impõe diversas restrições e impossibilidades para que a democracia supere a sua constituição formal e limites estruturais. Isto posto, evidencia-se que no padrão do planejado no Brasil e, em específico, no PNE (2014-2024), o princípio da gestão democrática está subsumido aos preceitos gerencialistas, cujos desdobramentos são, em muitas vezes, uma participação tutelada, conselhos que exercem restritamente a função contábil e de monitoramento e gestão escolar baseada apenas no líder, buscando cumprir as metas através de avaliação e eficiência.

Para enfrentar esse quadro, uma das tarefas dos sujeitos históricos é participar coletivamente dos movimentos sociais e lutar de forma tática pela ampliação democrática em todas as instituições e setores da sociedade com a finalidade de tencionar as limitações da democracia formal no capitalismo. Por isso, urge a construção de uma proposta socialmente referenciada nas lutas históricas pelos direitos sociais e políticos para alcançar através da disputa de classe, dentre outros, elementos da materialização do princípio da gestão democrática e viabilizar uma prática pedagógica na escola pública que socialize o saber, propicie espaços de organização da cultura.

É preciso alcançar um novo ponto de partida para a educação pública, que valorize a organicidade da escola, seus sujeitos e com a comunidade, cidade, país e interesses dos trabalhadores. As lutas por democratização da escola possuem relações com as lutas sociais mais amplas. A escola não pode estar apartada das lutas na sociedade (FERNANDES, 1989). Nesse sentido é preciso ter coerência teórico-pedagógica e superar o caráter formal das ações e dos instrumentos da gestão (eleição direta de diretores, Conselho Escolar; Grêmios; Projeto

Político Pedagógico) repensados a partir do trabalho coletivo e etc. tendo em vista uma ação formativa emancipadora.

Para isso, é necessário criar condições para que os estudantes, seus familiares, os profissionais da educação e os trabalhadores da comunidade sejam os protagonistas da escola socialmente referenciada. Esses protagonistas devem lutar pela ampliação da educação pública como direito e pelo dever do Estado em financiar apenas a educação pública. Quanto a gestão democrática é substantivo ampliar a participação social no sistema educacional e na escola para por em prática as críticas necessárias aos princípios da gestão empresarial/gerencialista, ao esvaziamento da escola e, ao mesmo tempo, reafirmar a escola como espaço de formação de sujeitos históricos.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 abr. 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília, MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Documento Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). Brasília, MEC, 2010.

EVANAGELISTA, O.; LEHER, R. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional. *Trabalho Necessário*, Niterói, ano 10, nº 15, 2012. Disponível em:

http://sintrasem.org.br/sites/default/files/tn1519_artigo_roberto_leher_e_olinda_evangelista.pdf. Acesso em: 24/5/2016.

FERNANDES, F. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo, Dominus, 1966.

FERNANDES, F. *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: editora Guanabara, 1987.

FERNANDES, F. *Desafio Educacional*. São Paulo: Cortez: Autores Associado, 1989.

FERNANDES, F. *Brasil em compasso de espera: pequenos escritos políticos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

FORUM NACIONAL DE DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Plano Nacional: proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte, nov.1997.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012

IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LOMBARDI, J. C. A importância da Abordagem Histórica da Gestão Educacional. In.: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (orgs.). *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2010. (p. 15-28)

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In.: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. *História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2010.

NORONHA, O. M. *Políticas neoliberais, conhecimento e educação*. Campinas, SP: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da revolução – Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pró-posições*, Campinas, v.23 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2>. Acesso em: 25/5/2016.

PERONI, V.M.V.; FLORES, M. L. R. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. *Planos de educação no Brasil. Planejamento, política, práticas*. SP: Loyolos, 2014.

SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

UNICEF/MEC. *Aprova Brasil*. O direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela prova Brasil. Brasília, 2007. Disponível: http://www.unicef.org/brazil/pt/aprova_final.pdf. Acesso: 20/8/2011.

VALENTE, I. Para um balanço do PNE. In: VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Submetido em 15 set 2016, aprovado em 7 out 2016