

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

14854 - Resumo Expandido - Trabalho - 5ª Reunião Científica Regional da ANPEd Norte (2024)

ISSN: 2595-7945

GT 05 - Estado, Política e Gestão da Educação Básica

CONSTITUIÇÃO DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024: DISPUTA ACERCA DO CONTEÚDO DA META 19 NO PL 8035/2010

Roberto Francisco de Carvalho - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

CONSTITUIÇÃO DA CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024: DISPUTA ACERCA DO CONTEÚDO DA META 19 NO PL 8035/2010

Resumo – Este resumo aborda a tensão sobre a concepção de gestão expressa na meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e tem por objetivo explicitar os aspectos teórico-práticos de constituição da concepção de gestão democrática no conteúdo do corpo da referida meta. Trata-se de uma pesquisa teórica, bibliográfica e documental de abordagem crítico-dialética. O estudo, em geral, resultou em importantes reflexões sobre os múltiplos determinantes das práticas sociais, como as educacionais, incluindo a revelação das lutas e disputas políticas em torno da constituição da gestão democrática no conteúdo do corpo da meta 19 do PNE, explicitando a tensão entre a gestão gerencial e democrático-participativa.

Palavras-chave: PL 8035/2010, partidos políticos, PNE 2014-2024, meta 19, concepção de gestão democrática.

1) Introdução

O trabalho em pauta trata-se de um recorte de parte dos dados de uma pesquisa realizada sobre os fundamentos da gestão democrática na educação brasileira e, neste resumo, procura focalizar os aspectos teórico-práticos de constituição da gestão democrática no conteúdo do corpo da meta 19 do PNE 2014-2024.

No estudo em questão a gestão democrática nas emendas parlamentares feitas ao Projeto de Lei (PL) 8035/2010 (Câmara dos Deputados, 2010) foi entendida como parte do processo que expressa os fundamentos da gestão democrática no Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente no que tange à constituição da gestão democrática no conteúdo do corpo da meta 19. O estudo assenta-se no entendimento de democracia como prática social histórica de distintas e contraditórias concepções de cunho conservador e transformador, isto é, democracia como “hegemonia”, caracterizada como direção cultural, econômica e ideopolítica (Gramsci, 1978).

O resumo em pauta, abrangendo os dados gerais da pesquisa, tem por objetivo explicitar os aspectos teórico-práticos de constituição da gestão democrática no conteúdo do corpo da meta 19 do PNE 2014-2024, considerando o processo que antecedeu à Lei 13005/2014 (Brasil, 2014).

A pesquisa, de abordagem crítico-dialética (Marx, 1982), aventada neste resumo foi realizada em três etapas articuladas: aprofundamento teórico; estudo bibliográfico-documental e estudo empírico-documental, sendo esta última a base da elaboração do

presente resumo.

2) Resultado e discussão

Considerando as múltiplas determinações da gestão democrática expressas no PNE, na investigação que sustentou a elaboração da III etapa da pesquisa buscamos identificar, em geral, as forças político-partidárias do Congresso Nacional comprometidas com a democracia e a gestão democrática na educação brasileira e suas repercussões para a Lei 13.005/2014 (Saviani, 2014; Dourado, 2018) e explicitar, especificamente, a constituição do conteúdo da meta 19 do PNE 2014-2024, sem adentrar as suas estratégias.

Em 2010, o executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PL 8035/2010, que recebeu um conjunto de emendas parlamentares, algumas incorporadas, outras rejeitadas. Sobre a gestão democrática foi apresentado um total de 150 emendas abrangendo os artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 12º, bem como a meta 19 do Anexo Único ao PL 8035/2010.

QUADRO 1 - Gestão democrática no âmbito do PL 8035/2010: emendas parlamentares apresentadas por forças partidárias da Câmara dos Deputados														
Descrição	Qt	%	EA						ER					
			Geral		(PS+E)		(PS+D)		Geral		(PS+E)		(PS+D)	
			Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Artigo 2º	37	25%	0	0%	0	0%	0	0%	37	100%	27	73%	10	27%
ARTIGO 6º	1	0,5%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%	0	0%
ARTIGO 7º	5	3%	0	0%	0	0%	0	0%	5	100%	5	100%	0	0%
ARTIGO 8	16	11%	16	100%	13	81%	3	19%	0	0%	0	0%	0	0%
ARTIGO 9º	13	9%	0	0%	0	0%	0	0%	13	100%	12	93%	1	7%
ARTIGO 12	1	0,5%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%	0	0%
META 19	16	11%	0	0%	0	0%	0	0%	16	100%	11	70%	5	30%
ESTRATÉGIA 19.1	5	3%	3	60%	3	100%	0	0%	2	40%	1	50%	1	50%
ESTRATÉGIA 19.2	27	18%	13	48%	11	85%	2	15%	14	52%	11	79%	3	21%
META 19 (Aditiva)	29	19%	8	28%	8	100%	0	0%	21	72%	21	100%	0	0%
TOTAL	150	100%	40	27%	35	23%	5	4%	110	73%	90	60%	20	13%
LEGENDAS: Emendas Aceitas (EA); Emendas Rejeitadas (ER); Partido situado mais à esquerda (PS+E); Partidos situados mais à direita (PS+D).*														
*Embasado em Bolognesi, Ribeiro, Codato (2020), classificamos os partidos que, por meio dos seus parlamentares, propuseram emendas ao PL 8035/2010 relativo ao PNE 2014-2024 em partidos situados mais à esquerda (PS+E) em relação ao centro, incluindo o PSB, PDT, PT, PCdoB e PSOL; e partidos situados mais à direita (PS+D) em relação ao centro, abrangendo o PPS, PTB, PMDB/ MDB, PSDB, PFL, PL, PR, PP, PSC e DEM.														
FONTE: Quadro elaborado pelo autor baseado na pesquisa sobre as emendas parlamentares apresentadas pela Câmara dos Deputados ao PL 8035/2010.														

Conforme o quadro 1, os dados das 150 emendas ao PL 8035/2010 foram organizados considerando o conjunto daquelas aceitas e rejeitadas pelo Congresso Nacional advindas de partidos políticos situados mais à esquerda (PS+E) e situados mais à direita (PS+D).

Acerca do conteúdo do corpo da meta 19 (Quadro 2), foco deste resumo, analisamos as emendas feitas, contudo, temos ciência de que a proposta encaminhada pelo poder executivo ao Congresso Nacional em relação à gestão democrática possui, além do corpo da meta 19, as estratégias 19.1 e 19.2.

QUADRO 2 – Emendas substitutivas e modificativas propostas ao corpo da meta 19			
Blocos	Conteúdo das Emendas Substitutivas/Modificativas	Motivos da Rejeição	Partido
I	1. “Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação de diretores de escola eleitos pela comunidade escolar e a participação de integrantes desta última nas instâncias, fóruns e órgãos públicos voltados à formulação, à normatização, ao acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais.” [E. Substitutiva].	“As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL”.	PT (3 Emendas)
	2. "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação de diretores e vice-diretores de escolas públicas eleitos pela comunidade escolar." [E. Substitutiva].	“A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL”.	PT (1 Emenda)
	3. "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação para a função de diretores de escola e com a participação efetiva da comunidade escolar." [E. Modificativa].	“A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL”.	PT (1 Emenda)
II	"Garantir que as redes de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituem nas escolas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, incluídas as diversas modalidades, Conselhos Escolares de caráter deliberativo, com membros representativos dos segmentos da comunidade escolar e local, devidamente qualificados , até o final do segundo ano de vigência do PNE, de forma a que, no ano subsequente, todos os entes federados tenham aprovado leis de gestão democrática de seus sistemas, redes e escolas , assegurando mandatos eletivos para seus dirigentes , e, durante o decênio, capacitação contínua para os gestores e membros dos vários colegiados". [E. Substitutivas; grifos nossos].	“As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL”.	PT [3 Emendas]

III	<p>"Garantir, mediante lei federal, mecanismos de gestão democrática que assegurem, na educação básica e superior, a participação da comunidade escolar na escolha dos diretores de escola, bem como na elaboração e implementação dos projetos pedagógicos das unidades educacionais e dos planos de educação."</p> <p>[E. substitutivas].</p>	<p>"As emendas extrapolam os objetivos deste PNE".</p>	<p>PT</p> <p>[2 Emendas]</p>
IV	<p>4.1) "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, por meio do voto livre e direto da comunidade acadêmica. (NR)." [E. Substitutiva].</p>	<p>"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".</p>	<p>PT</p> <p>[1 Emenda]</p>
	<p>4.2) "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a forma de provimento do cargo de diretor de escola mediante concurso público ou nomeação comissionada vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, assegurando, no primeiro caso, a inclusão no plano de carreira do magistério para provimento em caráter efetivo." [E. Substitutiva].</p>	<p>"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".</p>	<p>PSB</p> <p>[1 Emenda]</p>
	<p>4.3) "Garantir, no prazo de dois anos, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com observância de critérios técnicos de mérito e desempenho, por meio de prova de certificação, e a participação da comunidade escolar." [E. Substitutiva]</p>	<p>"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".</p>	<p>PSDB</p> <p>[3 Emendas]</p>
	<p>4.4) "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar ou, para os estados e Municípios que utilizam exclusivamente o concurso público de títulos e provas para o provimento, em caráter efetivo, do cargo de diretor de escola, lei instituindo a direção colegiada presidida pelo diretor e integrada por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar: alunos, docentes e demais profissionais do magistério, funcionários e pais de alunos." [E. Substitutiva].</p>	<p>"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis".</p>	<p>PPS</p> <p>[1 Partido]</p>
<p>FONTE: Quadro elaborado pelo autor na pesquisa sobre as emendas parlamentares feitas ao PL 8035/2010.</p>			

Em relação às 16 emendas feitas ao conteúdo do corpo da meta 19 (Quadro 2), todas foram rejeitadas pelo parecerista do PL 835/2010. Das emendas apresentadas, 11 (70%) foram propostas por parlamentares de partidos situados mais à esquerda do centro, enquanto cinco

(30/%) por parlamentares situados mais à direita do centro.

Tomando como base o resumo das emendas analisadas e o parecer da relatoria destacamos quatro blocos de preocupações em relação ao corpo da meta 19. As cinco emendas relacionadas ao bloco I estão voltadas para a nomeação de diretores e vice-diretores de escolas públicas eleitos pela comunidade escolar. Trata-se de democracia como participação nas tomadas de decisão pela comunidade escolar na perspectiva da hegemonia ou contra hegemonia como direção política e cultural (Gramsci, 1978;1991; Coutinho, 2007).

O resumo das três emendas sintetizadas no bloco II detalha as diretrizes que deveriam constar no PNE propondo: a aprovação de leis de gestão democrática de seus sistemas, redes e escolas; mandatos eletivos para os dirigentes; a existência de Conselhos Escolares de caráter representativo e deliberativo; e a capacitação continuada dos dirigentes e representantes nos diversos espaços de participação existentes.

A centralidade das preocupações de duas emendas do bloco III incidiu sobre a “[...] participação da comunidade escolar na escolha dos diretores de escola, bem como na elaboração e implementação dos projetos pedagógicos das unidades educacionais e dos planos de educação”. O texto das emendas indicou o planejamento escolar como um mecanismo importante de participação da comunidade escolar nas ações político-pedagógicas das escolas.

A gestão democrática expressa no bloco IV não se referenciou na participação e decisão política, mas na dimensão técnica e meritocrática como sinônimo de desempenho e produtividade, o que transparece tratar-se de uma gestão de cunho gerencial pautada muito mais pelo controle dos resultados do que pelo processo democrático viabilizador dos resultados. Embora tenha acolhido o sentido geral das proposituras das emendas do bloco IV, o parecerista rejeitou as propostas por considerá-las excessivamente detalhistas e sugeriu o seguinte texto ao corpo da meta 19: “assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação no âmbito das escolas públicas e sistemas de ensino, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.”

3) Considerações finais gerais

Destacamos em relação às seis emendas do bloco IV que cinco delas foram propostas por partidos situados mais à direita (PSDB e PPS), embora uma emenda tenha sido apresentada pelo partido dos trabalhadores (PT). O entendimento de gestão com foco nos critérios técnico de mérito e desempenho não é contraditório tratando-se dos partidos PSDB e PPS, no entanto, é incompatível com a orientação proposta por um parlamentar do PT, pois, aparentemente, diverge do entendimento de democracia defendido pelos partidos situados mais à esquerda, como é o caso do partido em pauta.

A maioria das emendas ao PL 8035/2010 foi feita pelos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro, sobressaindo-se o PT. A temática específica da gestão democrática também foi priorizada pelos parlamentares dos partidos situados mais à esquerda, o que denota a relevância da questão para esse campo de forças.

Considerando o PNE 2014-2024, não houve avanços estruturantes a respeito da concepção de gestão democrática proposta, que, a rigor, retrocedeu na direção da gestão gerencial no que se refere à escolha de diretores a ser feita pelo denominado critério técnico de mérito e desempenho.

No PNE 2014-2024 persistiu o entendimento de democracia liberal e de gestão gerencial meritocrática embora houvesse possibilidades – pela correlação de força política do Congresso Nacional interessada pelo tema mais situada a esquerda – de avançarmos mais na direção da democracia substantiva e da gestão democrático-participativa. Esta contradição sugere, de acordo com Chauí (1981) e Mendonça (2001), que a luta pela gestão democrática-participativa precisa considerar as múltiplas determinações da gestão educacional que incluem, além da dimensão político-partidária, a dimensão econômica, ideopolítica e cultural, em geral, entranhada por uma lógica autoritária, clientelista e patrimonialista.

4) Referências

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo A; CODATO, Adriano. Observatório das eleições - esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. **Uol Notícias**, 2020.

BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF., 26 jun. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emendas Apresentadas - PL 8035/2010**. Brasília/BR: Câmara dos deputados/Comissão de Educação, 2010.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1981.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. RJ: Civilização Brasileira, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educ. Soc.**, Campinas/SP, v. 39, nº. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 3. ed. Trad.: Luiz Mário Gazaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política: salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. Trad. Edgard Malagodi, *et alli*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas (SP), Ano XXII, n. 75, p. 84-108, ago., 2001.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.