



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

16578 - Resumo Expandido - Trabalho - XV Reunião ANPEd Sul (2024)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 02 - Ensino Médio

OS LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO

Cleverson José dos Santos - UFPR - Universidade Federal do Paraná

### **OS LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO**

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos conselhos estaduais de educação da região sul do Brasil (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) na regulamentação da Reforma do Ensino Médio pela Lei nº 13.4155/2017, sobretudo a partir do posicionamento de seus conselheiros e conselheiras. Tem-se como pressuposto que tais instituições devem estar ancoradas no princípio da gestão democrática, o qual também se estende aos sistemas de ensino (SOUZA; PIRES, 2018). Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa tem como fonte as atas das sessões plenárias nas quais a Reforma do Ensino Médio esteve em pauta. O tratamento das fontes ocorreu segundo a análise de conteúdo, conforme Bardin (2015). Nesse contexto, considera-se que a baixa representação dos estudantes e trabalhadores da educação distancia os conselhos estaduais de educação analisados do princípio da gestão democrática, o que reitera dispositivos antidemocráticos da reforma em curso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Democrática. Conselhos Estaduais de Educação. Reforma do Ensino Médio.

Desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a educação brasileira é regida por princípios tais como a gestão democrática do ensino público, nos termos do artigo 206 da Carta Magna. No entanto, a previsão no texto constitucional é resultado de disputas no interior da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Em 1987, proposta de iniciativa popular encabeçada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) reivindicava que a inscrição da gestão democrática na CF estivesse atrelada à participação da comunidade

escolar, da comunidade científica e das entidades sindicais em organismos democráticos no âmbito da União, dos estados e municípios (GADOTTI, 1990). Entretanto, a discussão aligeirada pela ANC resultou em um princípio genérico.

Nesse sentido, entende-se que os organismos democráticos supracitados refletiriam instâncias de participação com a devida representação da sociedade. Contudo, a interpretação predominante sobre o tema considera que a gestão democrática está circunscrita à escola, espaço em que se materializa o ensino (SOUZA; PIRES, 2018). Por consequência, os órgãos que integram os sistemas de ensino tendem a estar alijados desse princípio. Tal controvérsia é apontada por Paro (2016) que, ao refletir sobre a atuação do diretor escolar, alerta que a gestão da escola pode reproduzir as decisões autoritárias oriundas das secretarias de educação, o que limita a construção da democracia no interior da escola. Em suma, a gestão democrática da escola precisa estar associada à gestão democrática do sistema de ensino.

A partir desse pressuposto, a construção das políticas educacionais deve se aproximar da horizontalidade e do amplo debate público, o que carece de ser analisado na consecução de diferentes políticas para a Educação Básica, a exemplo da Reforma do Ensino Médio. Tendo em vista a organização federativa do Estado no Brasil, o processo democrático ganha contornos mais complexos, pois deve abranger os diferentes entes federados, os quais são responsáveis não apenas pela execução das políticas, mas também por sua complementação normativa. Isto é, mesmo na ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) devidamente regulamentado, espera-se que os entes federados atuem em cooperação na conformação das políticas educacionais (ARAUJO, 2018). Considerando que LDB estabelece a oferta do Ensino Médio como competência das unidades da federação, esta pesquisa enfatiza a gestão democrática dos sistemas estaduais de ensino.

Nesse contexto, o princípio constitucional da gestão democrática só se efetiva na articulação entre os estabelecimentos e o sistema de ensino, bem como na cooperação entre a União, os estados e municípios. Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento das instâncias de participação sociopolítica, como os conselhos estaduais de educação (CEEs).

Com efeito, a maioria dos conselhos estaduais de educação no Brasil foram instituídos na vigência da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 (Lei nº. 4.024/1961). De acordo com Câmara (2019), a referida lei estabelecia uma relação direta entre as atribuições do então Conselho Federal de Educação (CFE) e os CEEs, de modo a reduzir a interferência dos governadores. É nesse cenário que os estados do Paraná e Santa Catarina criaram seus respectivos conselhos, ao passo que o Rio Grande do Sul fundou o conselho estadual em 1935. No entanto,

com a LDB de 1971, aprovada durante a ditadura militar, os CEEs passam a ser submetidos ao CNE e sua regulamentação e composição fica a cargo dos governos estaduais. Na perspectiva de Câmara (2019), esse movimento representou um retrocesso para a gestão democrática dos sistemas de ensino. Se observada a atual LDB, os CEEs não são mencionados expressamente, sendo contemplados tacitamente enquanto órgãos dos sistemas de ensino.

Com base no percurso histórico elaborado por Câmara (2019), depreende-se que, ao menos desde a década de 1970, os CEEs estão subjugados aos interesses dos governadores estaduais, cuja consequência é destacar apenas o caráter administrativo dessas instituições. Assim, o processo de redemocratização do país não alcançou os CEEs, haja vista que ainda guardam relação com o passado autoritário (GOHN, 2011). Porém, compreender as instâncias de participação sociopolítica exige ir além do que prescreve os textos legais, sendo necessário identificar sua composição e formas de atuação.

Para esse propósito, a pesquisa identificou a vinculação institucional dos conselheiros e conselheiras que, em dezembro de 2021, compunham os três conselhos analisados: CEE-PR, CEE-SC e CEED-RS. A data de referência se define pelo ano em que os CEEs em tela discutiram e aprovaram as diretrizes estaduais alinhadas à Reforma do Ensino Médio. Por meio dos currículos disponíveis no *site* de cada instituição, ou da busca na plataforma Lattes ou ainda na rede social *LinkedIn.*, identificou-se a vinculação de 59 conselheiros. Para este trabalho, importa destacar as cadeiras ocupadas pelos representantes das entidades sindicais e dos movimentos estudantis. No CEE-PR, com 18 conselheiros ativos, não há nenhum representante das entidades elencadas. Em SC, o CEE, composto por 20 conselheiros, tem um vinculado ao movimento estudantil secundarista e uma representante do sindicato dos profissionais da educação. Por sua vez, o CEED-RS possui 21 cadeiras ocupadas, sendo 4 conselheiros vinculados ao sindicato dos trabalhadores e um relacionado à entidade estudantil estadual.

Em linhas gerais, a composição do CEE-PR é dominada por representantes diretos da secretaria estadual de educação. No CEE-SC, a maioria dos conselheiros é vinculado a instituições privadas de Educação Superior. Por fim, no CEED-RS estão representadas diferentes instituições, embora o governo estadual e o setor privado detenham mais da metade dos assentos. Nos termos de Miguel (2017), esses espaços de participação são regidos por mecanismos de legitimação derivada, onde o próprio governo define quem serão seus interlocutores com vistas a legitimar suas decisões. Isto é, a representação dos grupos sociais interessados é secundarizada ou mesmo desconsiderada.

Uma vez explicitados os impasses em torno da gestão democrática dos

sistemas de ensino, cabe ressaltar os elementos antidemocráticos que constituem a denominada Reforma do Ensino Médio. De antemão, a imposição da reforma através da Medida Provisória nº 746/2016, instrumento que determina o debate aligeirado no Congresso Nacional, já caracteriza a política em tela como antidemocrática. Nessa direção, Maciel (2019) demonstra que inclusive os instrumentos de participação online, como o Portal do Senado Federal e o Portal e-Cidadania, tiveram suas contribuições e posicionamentos totalmente relevados durante a tramitação da MP. Ao mesmo tempo, as audiências públicas conduzidas pelo Congresso Nacional evidenciaram a primazia do governo de Michel Temer e dos institutos privados na interpretação da reforma (FERRETI; SILVA, 2017).

Isto posto, a MP foi convertida na Lei nº 13.415/2017, cujo conteúdo reflete a flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos (que abarcam 1.200 horas da carga horária da etapa), a conversão de diversas disciplinas escolares em estudos e práticas, a fragilização da formação profissional através de cursos de curta duração, a privatização da oferta sobretudo no itinerário de formação técnica, a obrigatoriedade de atrelar a formação geral básica com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), entre outros dispositivos perversos para a formação das juventudes (ARAUJO, 2019). Em 2018, o CNE regulamentou a aludida reforma por meio da Resolução nº 3/2018. Tendo em vista a autonomia conferida às unidades da federação, cabe aos sistemas estaduais de ensino, observados os limites da lei, a complementação dos dispositivos normativos sobre o tema.

Em que pese a relevância do conteúdo das diretrizes exaradas por cada CEE, serão objeto de análise apenas o posicionamento dos conselheiros e conselheiras no decorrer das sessões plenárias em que a Reforma do Ensino Médio esteve em pauta, dados os limites deste trabalho. Para tanto, as atas das sessões plenárias foram utilizadas como fonte, sendo inventariadas e categorizadas segundo a análise de conteúdo, conforme Bardin (2015). Os documentos do CEE-PR estão disponíveis no *site* da instituição, enquanto as atas dos demais conselhos foram obtidas com base na Lei de Acesso à Informação. A forma e o conteúdo das atas são diversos entre os conselhos estudados, de forma que, especialmente no PR e em SC, nem sempre é possível identificar posicionamentos individuais dos conselheiros. Os nomes apresentados são fictícios, no intuito de preservar os princípios éticos da pesquisa.

Durante sessão plenária no CEED-RS realizada em 15/12/2021, esteve em pauta a inclusão de disciplinas obrigatórias, além de língua portuguesa e matemática. No entendimento do conselheiro Roberto Braga, vinculado ao sindicato das escolas privadas, era necessário manter a determinação da Lei. Em votação, houve empate entre os conselheiros presentes, mas a presidente da sessão defendeu a ampliação das disciplinas obrigatórias naquele estado. Como se observa, o setor privado não se absteve ao tentar impor o mínimo às escolas de

Ensino Médio.

Mesmo entre os representantes da secretaria de educação, a defesa dos interesses privados se fez presente. No CEE-PR, o conselheiro Gilson França, em discussão sobre a regulamentação das “parceiras” com o setor privado, argumentou que tais parcerias podem suprir a ausência de profissionais na escola na oferta de novos cursos. No âmbito do CEE-SC, na sessão de 14/12/202, apenas a conselheira vinculada ao sindicato dos trabalhadores/ da educação, Vanda Marés, se posicionou em favor de parceiras exclusivamente com o /setor público, ao passo que seus pares defendiam a desburocratização dos contratos com as instituições privadas. Portanto, o ideário de que o privado se sobrepõe ao público é reafirmado no interior dos CEEs.

Outro aspecto que merece relevo é a falsa prerrogativa de que o estudante poderá escolher seu itinerário formativo. Nesse sentido, a conselheira Adriana Novaes, do CEED-RS, representante do sindicato, na sessão de 20/10/2021 acentua que a “escolha” está a cargo da escola, de sorte que as opções são restritas para o estudante. Na mesma direção, a conselheira Helen Chaves, do CEE-PR, alerta que a eventual escolha será proporcional ao investimento realizado a fim de que cada escola tenha condições de ofertar todos os itinerários. Dessa forma, a ilusória escolha do itinerário formativo por parte do estudante foi questionada pelos representantes dos movimentos sociais.

Nesse contexto, observa-se que sub-representação das entidades sindicais e dos movimentos estudantis no interior dos CEEs tem como resultado a reafirmação dos interesses privatistas e excludentes derivados da Reforma do Ensino Médio. Ainda que o posicionamento dos conselheiros contribua para o debate, a presença em minoria na composição das instituições não permitiu produzir impactos significativos no processo de regulamentação nos estados analisados. Logo, os entraves legais que colocam os CEEs na condição de órgãos subordinados às secretarias de educação e aos governos estaduais depõem contra a gestão democrática do sistema de ensino. Em última análise, a Reforma do Ensino Médio é antidemocrática desde a sua origem, por intermédio de MP, até a regulamentação no âmbito dos sistemas estaduais de ensino. Diante da aprovação da Lei nº 14.945/2024, que imprime novas mudanças para a última etapa da Educação Básica, cabe atenção sobre os mecanismos de atuação das instâncias de regulamentação nacional e subnacional.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, G. de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº. 145, p. 908-927, out.-dez., 2018.

ARAUJO, R. L. **Ensino Médio Brasileiro**: dualidade, diferenciação escolar e

reprodução das desigualdades sociais. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luis Antero Rego e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2015.

CAMARA, A. P. **O Papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na Formulação de Políticas de Educação no Âmbito do Sistema Estadual Mineiro**. 2019. 268f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 139, p.385-404, abr.-jun., 2017

GADOTTI, M. **Uma Só Escola Para Todos: Caminhos Da Autonomia Escolar**. Petrópolis: Vozes, 1990.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores E Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

MACIEL, C. S. F. Gestão pública e Estado materialmente democrático: a participação social na reforma do Ensino Médio. **Revista Justiça Do Direito**, 33(1), 215-246. 2019a. <https://doi.org/10.5335/rjd.v33i1.8447>.

MIGUEL, I. F. **Consenso E Conflito Na Democracia Contemporânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

PARO, V. H. **Gestão Democrática Da Escola Pública**. 4º Edição. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. Dossiê - Gestão da Escola Pública. **Educ. rev.** 34 (68) • Mar-Apr 2018.