



GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA: ANÁLISE DA META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024)¹

DEMOCRATIC MANAGEMENT OF SCHOOL: ANALYSIS OF AIM 19 FROM NATIONAL EDUCATION PLAN (2014-2024)

GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA ESCUELA: ANÁLISIS DE LA META 19 DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (2014 - 2024)

Rayane Regina Scheidt Gasparelo²
Pedro Ganzeli³
Cristiane Machado⁴



67

Resumo: Nesta proposta de estudo, busca-se refletir sobre os limites e/ou possibilidades de democratização da gestão das escolas públicas, considerando a Meta 19 do PNE (2014 – 2024), aprovado pela Lei N.º 13.005, de 25 de julho de 2014 (BRASIL, 2014). Assim, para este recorte de pesquisa, consideram-se as produções bibliográficas acerca da temática, evidenciando os grupos de interesse que idealizaram conceitos e elaboraram um discurso de base para a política (contexto de influência), e a análise documental (contexto da produção de textos políticos), considerando a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a LDB n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996) e os Planos Nacionais de Educação: Lei n.º 10.172/2001 (PNE 2001-2010) (BRASIL, 2001) e Lei n.º 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014). Concluiu-se que a meta 19 do PNE (2014-2024) dá continuidade às políticas de viés neoliberal que já vinham sendo praticadas, desde o final dos anos 80, perpassando e fortalecendo-se nos anos 90, e permanecendo ao longo dos anos 2000.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão Democrática. Plano Nacional da Educação (2014 – 2024). Meta 19.

Abstract: This study leads to the search and reflection about the limits and/or possibilities for the democratization of public schools management, taking into account the PNE aim 19 (2014-2024) approved by the law N. 13.005,

¹ Este estudo surgiu a partir de discussões na Disciplina de Planejamento Educacional e Gestão, coordenada pelo Professor Dr. Pedro Ganzeli e pela Professora Dra. Cristiane Machado, no Programa de Pós Graduação em Educação da UNICAMP/SP.

² Doutoranda em Educação na Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP/SP. Membro dos Grupos de Pesquisa: LAGE – Laboratório de Gestão Educacional (UNICAMP/SP); Estado, Políticas e Gestão da Educação (UNICENTRO/I). Professora no Departamento de Pedagogia da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO/I). E-mail: rayanegasparelo.0706@gmail.com

³ Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP/SP. Professor Livre Docente da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Política, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE), coordenador do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE). E-mail: pedro.ganzeli@gmail.com

⁴ Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP - Universidade de São Paulo. Docente no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais - DEPASE - na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Vice-coordenadora do Laboratório de Gestão Educacional - LAGE. E-mail: cristiane13machado@yahoo.com.br



of July, 25th 2014 (BRASIL, 2014). Thus for this short research, it is considered the bibliographical productions about this theme, evidencing the interested groups that create concepts and make a speech of policies basis (influence context), and documental analysis (production of policies texts context), considering the Federal Constitution of 1988 (BRASIL, 1988), the LDB N. 9.394/96 (BRASIL, 1996) and the Educational National Plans: law N. 10.172/2001 (PNE 2001-2010) (BRASIL, 2014). This way the PDE aim 19 (2014-2024) continues the policies of neoliberal view which had already been practiced since the last 80's running through and strengthening in the 90's, and staying over the 2000's.

Keywords: Educational Policies. Democratic Management. Educational National Plan (PNE) (2014-2024). Aim 19.

Resumen: En esta propuesta de estudio, se busca reflexionar sobre los límites y / o posibilidades de democratización de la gestión de las escuelas públicas, considerando la Meta 19 del PNE (2014 - 2024), aprobado por la Ley N° 13.005, de 25 de julio de 2014 (BRASIL, 2014). Así, para este recorte de investigación, se consideran las producciones bibliográficas acerca de la temática, evidenciando los grupos de interés que idealizaron conceptos y elaboraron un discurso de base para la política (contexto de influencia), y el análisis documental (contexto de la producción de textos políticos), considerando la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), la LDB n° 9.394 / 96 (BRASIL, 1996) y los Planes Nacionales de Educación: Ley n° 10.172 (PNE 2001-2010) (BRASIL, 2001) y Ley n° 13.005 / 2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014). Se concluyó que la meta 19 del PNE (2014-2024) da continuidad a las políticas de sesgo neoliberal que ya venían siendo practicadas desde el final de los años 80, pasando y fortaleciéndose en los años 90, y permaneciendo a lo largo de los años 2000 .

Palabras-clave: Políticas Educativas. Gestión Democrática. Plan Nacional de Educación (2014 - 2024). Meta 19.

Introdução

A instituição escolar, segundo Santos (2009), configura-se como um campo de forças instituídas por princípios e valores dados pelo sistema educacional (leis, decretos, documentos formais), mas também instituinte por ajustar/adaptar/ reinterpretar as normas externas de acordo com sua realidade/contexto/interesse/ conhecimento.

Por esse viés, Nóvoa (1995, p. 25) enfatiza que o “[...] funcionamento de uma organização escolar é fruto de um compromisso entre a estrutura formal e as interações que se produzem no seu seio, notadamente entre grupos com interesses distintos”. Nesse sentido, na área educativa, muitos elementos podem ser investigados, entre as políticas, as práticas e as relações de poder, tornando-se produções científicas relevantes para as discussões e avanço do conhecimento.

Nesta proposta de estudo, busca-se refletir sobre os limites e/ou possibilidades de democratização da gestão das escolas públicas, considerando a Meta 19 do PNE (2014 – 2024), aprovado pela Lei N.º 13.005, de 25 de julho de 2014 (Brasil, 2014).

Tal meta reafirma a gestão democrática da educação e estabelece o prazo de 2 anos para sua efetivação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. Além disso, prevê também recursos e apoio técnico da União para tanto e



ancora-se em 08 estratégias: 19.1 – Legislação para Gestão Democrática nas Escolas; 19.2 – Formação dos Conselheiros; 19.3 – Criação dos Fóruns Permanentes de Educação; 19.4; Formação dos Grêmios e APMs; 19.5 – Fortalecimento dos Conselhos; 19.6 – Participação no Projeto Político Pedagógico; 19.7 – Autonomia das Escolas; 19.8 – Prova Nacional Seletiva de Diretores.

Sendo esta a deliberação mais recente, no âmbito das políticas públicas para a gestão da educação, pode-se questionar: qual a concepção de democracia e de gestão democrática sinalizada? Sobre essa questão, compreende-se que:

[...] não existe uma política pública revolucionária, no sentido de promover uma transformação radical da estrutura e das posições sociais das principais forças da sociedade. Por isso, talvez seja correto afirmar que toda transformação social que se realize através e por meio das políticas públicas é transformação gradativa e cumulativa. Isso não significa dizer, por outro lado, que tal transformação não realize condições de possibilidade para a redistribuição significativa do poder social de forma a impactar e alterar as relações sociais dominantes em uma determinada sociedade (Gomes, 2011, p. 29).

69

Portanto, precisa-se considerar que:

[...] nos processos que engendram a construção e a reconstrução do referencial normativo de uma política setorial subjaz um conjunto de elementos que se articulam às especificidades da realidade social em que têm curso. A estruturação destes elementos, neste contexto, baseia-se nas representações sociais que predominam nesta realidade, integrando o seu universo cultural e simbólico e, portanto, o sistema de significações que lhe é próprio. Tais representações fornecem os valores, normas e símbolos que regem as relações sociais, fazendo-se presentes nas práticas cotidianas dos indivíduos e, por conseguinte, no sistema de dominação peculiar àquela realidade (Azevedo, 1997, p. 67).

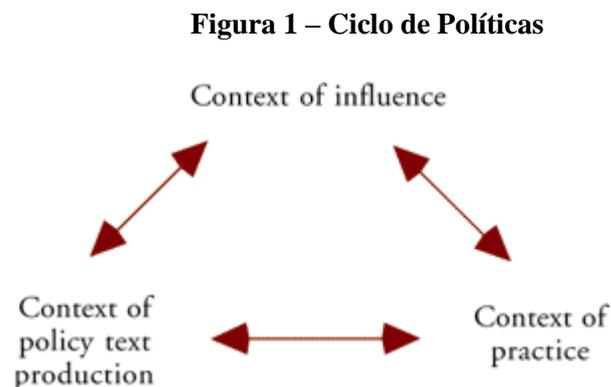
Diante dessas ponderações, é significativo considerar o posicionamento de Lima (2014) ao destacar que, nas últimas três décadas, há marcas de avanços e recuos com intensidades variáveis desde a definição e conceituação nas políticas públicas, até a realização prática da gestão democrática.

Assim, torna-se relevante, diante do objetivo e problema deste estudo, buscar reconstituir historicamente o campo teórico e legal em torno da gestão democrática do ensino público, até entrar em vigor o novo Plano Nacional de Educação no Brasil (Lei n.º 13.005/2014 – Brasil, 2014). Além disso, procuraremos apontar os avanços e/ou retrocessos quanto à democratização da gestão, a partir da Meta 19.

Compreendendo que o objeto de estudo deste trabalho adentra o campo de pesquisas em políticas educacionais, considera-se que a investigação parte da concepção de que é necessário “[...] analisar o papel das ideias desenvolvidas pelos atores, as ideias em ação, o referencial (global e setorial) que fundamenta a política e os mediadores das políticas (atores)” (Mainardes; Ferreira; Tello, 2011, p. 161).

Com esse entendimento, relacionamos e buscamos fundamento na abordagem do ciclo de políticas que “[...] fundamenta-se na ideia de que as políticas nacionais ou locais estão relacionadas a tendências econômicas e políticas globais e, ao mesmo tempo, precisam ser compreendidas historicamente” (Mainardes; Gandin, 2013, p. 154).

Mainardes (2006, p. 96) apresenta o Ciclo (Figura 1):



Fonte: Bowe et al (1992, p. 20 *apud* MAINARDES, 2006, p. 96).

O contexto de influência, segundo Mainardes (2006), é o contexto no qual as políticas públicas são originadas e os discursos políticos são arquitetados. Já o contexto da produção de texto ocorre de acordo com o contexto de influência, mas, “[...] ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse

público mais geral” (Mainardes, 2006, p. 52). E o contexto da prática é o contexto no qual as políticas ganham sentido. No caso das políticas educacionais, esta abordagem compreende que os “[...] profissionais que atuam no contexto da prática (escolas, por exemplo) não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos” (Bowe et al, 1992 *apud* Mainardes, 2006, p. 53).

No entanto, os contextos de influência, produção do texto e o contexto da prática não compõem uma estrutura hierárquica, mas, ao contrário, dialogam e interagem, permitindo ao pesquisador compreender a variedade de determinantes no processo de formulação e implementação de uma política.

Como o objetivo deste estudo se situa no âmbito do processo de formulação de políticas, o contexto da prática será analisado em um outro momento/outro estudo em caráter de continuidade da investigação. Assim, para este recorte de pesquisa, consideram-se as produções bibliográficas acerca da temática, evidenciando os grupos de interesse que idealizaram conceitos e elaboraram um discurso de base para a política (contexto de influência). Além disso, efetua-se também a análise documental (contexto da produção de textos políticos), considerando a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a LDB n.º 9.394/96 (Brasil, 1996) e os Planos Nacionais de Educação: Lei n.º 10.172/2001 (PNE 2001-2010) (Brasil, 2001) e Lei n.º 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (Brasil, 2014).

A trajetória histórica, teórica e legal das políticas públicas educacionais para gestão democrática

A educação brasileira na década de 1930, (socialmente, politicamente, economicamente e culturalmente) ficou marcada por este ser um período de progresso nos ideais de desenvolvimento do país. Registram-se, nesse contexto, dois momentos importantes: a passagem de uma oligarquia agrária para um processo de urbanização e industrialização; bem como, a influência do movimento da Escola Nova, da corrente norte-americana protagonizada por John Dewey.

Diante desse cenário, na área educacional, intelectuais brasileiros como Roldão Lopes de Barros, Fernando de Azevedo, Antônio de Arruda Carneiro Leão, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior, entre outros, defensores da Escola Nova,



fomentavam (embora com diferentes posições ideológicas) o discurso⁵ de organização de um plano geral de educação para o surgimento de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Tal movimento originou, em 1932, o documento “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Este, dentre muito apontamentos, alegava a desorganização do aparelho escolar por falta de conhecimento filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar. Foi este argumento, de acordo com Sander (2007), que favoreceu o surgimento dos primeiros escritos conceituais sobre administração escolar.

Logo, Drabach e Mousquer (2009) auxiliam na compreensão desse contexto, apontando as produções de Leão (1945), Ribeiro (1986), Teixeira (1961; 1964; 1997) e Lourenço Filho (2007), como os pioneiros na construção de material histórico-bibliográfico nessa temática, no Brasil.

Contudo, essas produções, até a década de 1970, de acordo com Sander (2007), foram embasadas na Teoria Clássica da Administração⁶, priorizando-se a economia, a produtividade e a eficiência. Assim, os sistemas educacionais por toda parte do mundo precisavam se esforçar para atender às modificações científicas, técnicas, econômicas, demográficas, políticas e culturais advindas depois da II Guerra Mundial.

Coombs (1972, p. 81-82) esclarece que:

[...] desenvolveram-se e aproximaram-se, durante a década de 1960, inúmeras técnicas específicas de grande utilidade para o planejamento educacional. Abrangiam, por exemplo: melhores métodos estatísticos para fazer vários tipos de projeções (de escolarização, salas de classes necessárias, professores, equipamento e material); meios mais seguros para estimar custos futuros e necessidades financeiras; meios para traduzir dados relativos à demografia e mão-de-obra em esquemas de escolarização futuros.

⁵ Não é objetivo deste capítulo adentrar na concepção educativa de homem e sociedade de cada intelectual, mas apontar o discurso que os unia.

⁶ A Abordagem Clássica de Administração foi desenvolvida nos Estados Unidos e na França com Frederick Winslow Taylor (1856-1915), Henry Ford (1863-1947) e Henri Fayol (1841-1825). Estes desenvolveram suas teorias administrativas com ênfase nas tarefas e na estrutura.



Essa perspectiva de enfoque tecnocrático resultava na adoção de planos, critérios e soluções organizacionais e administrativas racionais/pragmáticas/técnicas para resolver as questões de planejamento e direção da educação.

Nesse contexto ainda, Drabach e Mousquer (2009) esclarecem que Anísio Teixeira deu início a um pensamento que rompia com a defesa dos princípios da administração geral adequados à educação. Contudo, apenas com o movimento de reabertura político-democrática no Brasil surgiram de fato novas fases de elaborações teóricas no campo da administração escolar, com ênfase a partir do enfoque sociológico. Esta perspectiva constituiu-se “[...] principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista” (Drabach; Mousquer, 2009, p. 271).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 157) destacam que:

No final da década de 1970 e início da de 1980, esgotava-se a ditadura militar e iniciava-se um processo de retomada da democracia e reconquista dos espaços políticos que a sociedade civil brasileira havia perdido. A reorganização e o fortalecimento da sociedade civil, aliados à proposta dos partidos políticos progressistas de pedagogias e políticas educacionais cada vez mais sistematizadas e claras, fizeram com que o Estado brasileiro reconhecesse a falência das políticas educacionais [...].

Nessa conjuntura, Paro (2011, p. 15) assegura que, especialmente a partir do início dos anos 80, verificou-se no Brasil:

[...] uma saudável tendência de democratização da escola pública básica, acompanhando em certa medida a democratização da própria sociedade, que se verifica nesse mesmo período. [...] o termo democratização não é empregado aqui no sentido de universalização da escola básica, ou de popularização do ensino, para colocá-lo ao alcance de todos. [...] o que se trata aqui é da democratização das relações que envolvem a organização e o funcionamento efetivo da instituição escola. Trata-se, portanto, das medidas que vêm sendo tomadas com a finalidade de promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pais, funcionários, e de facilitar a participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões relativas ao exercício das funções da escola com vistas à realização de suas finalidades.

Portanto, a democratização, seja da escola, sistema de ensino ou sociedade como um todo, visava à superação das estruturas autoritárias para uma sociedade mais justa e igualitária com a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Diante desse cenário, surgem, segundo Souza (2009), as primeiras obras de Arroyo (1979), Félix (1984) e Paro (2000; 2007; 2011), criticando o enfoque tecnocrático e racionalista de organização no campo da administração escolar. Sucintamente, tais autores, ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, concluíam que, nessa lógica, a escola não contribuía para a diminuição das desigualdades sociais, ao contrário, o poder exercido pela racionalização administrativa ocultava a dimensão política da instituição, tornando-a funcional ao capitalismo.

Dessa forma, uma organização que envolve pessoas precisa considerar os elementos culturais, políticos e pedagógicos do processo educativo, características e práticas contrárias à lógica gerencial a favor da lógica mercadológica e da divisão do trabalho que associa a administração escolar à administração empresarial.

A partir dessa crítica sobre o conceito e prática de administração escolar e a preocupação com o pedagógico, germina, na literatura, o conceito de gestão opondo-se à visão tecnicista enraizada historicamente ao conceito de administração escolar.

Para tanto, o termo “gestão” evidencia os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios, correspondendo às várias ações e procedimentos que colocam em ação um sistema organizacional. Ou seja, “A gestão é a execução da política, é por onde a política opera e o poder se realiza.” (Souza, 2009, p. 159).

Assim,

[...] o reconhecimento da função política da educação frente aos rumos da sociedade, a luta pela democratização do país na década de 1980 retoma a questão da democratização da escola pública, não apenas pelo viés de seu acesso, mas também pela democratização das práticas desenvolvidas em seu interior. Como resultado disso, tem-se a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público”, na Constituição Federal de 1988 (Drabach; Mousquer, 2009, p. 274).

Neste excerto, as autoras evidenciam que as discussões nesse campo ganharam mais forma em 1988 com a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público”, na



Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) e, posteriormente, foi referendado na LDBEN n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996), a qual expressa:

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 dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público.

75

Legalmente, fica evidente que a gestão democrática do ensino público se ampara no trabalho coletivo, na participação, na autonomia e na descentralização.

No entanto, Vieira (2007) faz uma ressalva importante considerando que o contexto de reabertura política, marcado pelas lutas e conquistas dos movimentos populares, coincide com o contexto econômico em crise. Neste contexto, acentuava-se a queda da taxa de lucro, a saturação do modelo de produção taylorista/fordista no âmbito da reprodução do capital com as greves dos trabalhadores, e a ineficiência do Estado de Bem-Estar-Social frente às demandas do capitalismo.

Esse quadro⁷ demandou um processo de reorganização do sistema ideológico, político e financeiro a partir dos princípios neoliberais, cujas características gerais apresentadas por Harvey (2013) surgem para favorecer os direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Favorece ainda a promoção da privatização de ativos, pois, embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Além disso, a livre mobilidade do capital entre setores, regiões e países é julgada crucial.

⁷Considerando o final dos anos 80, e anos 90.



Logo, a superação da crise pelo viés neoliberal materializou-se com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Brasil, 1995), documento elaborado por Luis Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Neste plano, pretendia-se:

[...] reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública democrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p. 13).

Com objetivos bastante claros e pontuais, de 1989 a 2003⁸, a concepção neoliberal legitimava, de acordo com Oliveira (1995), uma enorme força conservadora da direitização, na qual “[...] há que reduzir o tamanho do Estado e aumentar o papel do mercado” (Anderson et al, 1995, p. 178).

Com a implantação do projeto neoliberal na sociedade, os termos “trabalho coletivo”, “participação”, “autonomia” e “descentralização” adquirem sentidos ambíguos. De acordo com Lima (2001), nessa ideologia:

[...] a autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso. Assim, nesta perspectiva, conceitos como ‘autonomia’, ‘comunidade educativa’, ‘projecto educativo’, continuarão a ser convocados, e até com maior frequência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas (Lima, 2001, p. 31).

Nesse contexto de disputa de interesses econômicos e projetos de sociedade, surgem as políticas públicas e:

⁸Período marcado pelos presidentes: Fernando Collor de Mello; Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.



[...] a desejada Gestão Democrática do Ensino Público surge multifacetada. De um lado, guardadora de um projeto democrático com vistas à ampliação dos espaços de cidadania e construção de uma educação de qualidade, de outro, como estratégia do gerencialismo econômico global no fortalecimento do sistema capitalista de sociedade (Drabach; Mousquer, 2009, p. 279).

O gerencialismo difunde a noção de fornecimento eficiente e competente de serviços e mercadorias, metas e planos. Isso significa dizer, de acordo com Ball (2005), que as formas de emprego, estruturas organizacionais, culturas, valores, sistemas de financiamento e relações sociais articulam-se com os modos de regulação e controle predominantes no setor privado.

É nesse clima ideológico, contraditório e dúbio, que, após a promulgação da LDBEN n.º 9394/96 (Brasil, 1996), a gestão “democrática” foi afirmada no Plano Nacional de Educação (2001 – 2010)⁹, em nível de gestão de sistema, na forma de Conselhos de Educação e, em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares, para participação da comunidade educacional e, formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares.

Nas considerações de Valente e Romano (2002), o fundamento da Lei n.º 10.172/2001 (Brasil, 2001) encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial para a educação, a qual segue a lógica e análise econômica, visando à eficiência.

Isso quer dizer que:

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa (Coraggio, 2007, p. 102).

Consequentemente:

O PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino. Além de reduzir a democracia à “participação da comunidade escolar e da sociedade” na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do

⁹Aprovado pela Lei n.º 10.172/2001.



Estado, esta é entendida como algo de economia exclusiva do ensino público (Valente; Romano, 2002, p. 104).

Além de Valente e Romano (2002), Dourado (2007) e Gadotti (2014) também analisaram o PNE (2001 – 2010) apontando a falha na regulamentação do regime de colaboração e na construção de um Sistema Nacional de Educação, que constituiriam condições políticas e de gestão que contribuiriam para a efetivação da melhoria nos diferentes níveis e modalidades que caracterizam a educação nacional.

Embora o PNE (2001-2010) representasse progresso na constituição das políticas públicas de educação, limitava a participação aos conselhos, ou seja, a democracia representativa. Esta, de acordo com Bobbio (1986), não basta para que os cidadãos exerçam direitos políticos e sociais de forma plena, pois limita a participação a representantes eleitos por grupos de interesse ou classe que participam dos processos deliberativos coletivos.

Bobbio (1986) e Ugarte (2004) destacam que a participação é compreendida como essencial para que o processo democrático aconteça. “Democracia e participação são conceitos entrelaçados” (Ugarte, 2004, p. 95). Assim:

A democracia não só é a forma de governo em que o poder político provém da base como também é o regime no qual este poder encontra-se amplamente distribuído entre os membros da comunidade. Em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade (Ugarte, 2004, p. 95).

Nas questões de “quem participa”, “como participa”, “em que se participa” e “em que se vota”, Ugarte (2004) sustenta que a participação cidadã no maior número de espaços de decisão possível caracteriza um processo de democracia verdadeiro. Dessa forma, precisa-se ampliar, em todos os níveis da organização social, esses espaços para participação, a compreensão da participação consciente, bem como a forma que acontece essa participação.

Findado o PNE (2001 – 2010), inicia-se a tramitação do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2010) para votação de um Documento-Referência elaborado pela Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação (Conae). Esta Comissão, de acordo com Peroni e Flores (2014), era formada por representantes da sociedade civil e da sociedade política e o Documento



foi apresentado como parâmetro inicial estruturante do texto do novo PNE que, após muitas emendas e recursos¹⁰, foi aprovado em 03 de junho de 2014 pela Lei n.º 13.005/14 (Brasil, 2014), com vinte metas e cerca de dez estratégias para cada meta, para o próximo decênio.

Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): discussão sobre a Meta 19

Em 2014, entrou em vigor o novo Plano Nacional de Educação no Brasil (Lei n.º 13.005/2014 – Brasil, 2014) e, neste, a Meta 19 trata da Gestão Democrática da Educação.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 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 (BRASIL, 2014, p. 83).

79

Esta meta desdobra-se em oito estratégias que, em síntese, contemplam: legislação para gestão democrática nas escolas; formação dos conselheiros; criação dos fóruns permanentes de educação; formação dos grêmios e APMs; fortalecimento dos conselhos; participação no Projeto Político Pedagógico; autonomia das escolas; e prova nacional seletiva de diretores.

A gestão democrática, de acordo com Lima (2014), constitui-se e legitima-se como uma contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação e à democratização das organizações escolares, das estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa dos profissionais da educação, educandos, famílias e da comunidade, numa perspectiva de construção sociocomunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno¹¹.

Por esse viés, Dourado (2007, p. 79) compreende a gestão democrática como:

¹⁰ Discussão no artigo “Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões”, de Peroni e Flores (2014).

¹¹ Autonomia e descentralização não apenas de tipo executivo, implementativo ou operacional, mas sim, assente na participação ativa, no debate e no diálogo, em práticas de democracia direta, sempre que possível e adequado, e em práticas de democracia representativa, assim reforçando o autogoverno escolar e a autogestão pedagógica, inscrevendo-se numa política e num sistema escolar nacional, mas favorecendo a diversidade de práticas e os processos de deslocação do poder para as escolas.



[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

No entanto, nas últimas três décadas, Lima (2014), destaca que a definição conceitual da gestão democrática abrange três dimensões de extrema importância, associadas e dependentes, que são: eleição, colegialidade e participação nas decisões.

Para tanto, o conceito de participação precisa ser bem definido, pois traduz-se a um elemento fundamental, que pode transformar-se em um modelo meramente consultivo e instrumental ou como um movimento transformador.

Analisando o conteúdo do novo PNE em relação à gestão democrática, Peroni e Flores (2014) observam que a Meta 19 aponta para uma proposta de gestão no modelo gerencial, pautada por critérios técnicos de mérito e desempenho. Tal modelo é verificado pelos desencadeamentos de estratégias que restringem a participação democrática à participação legal-formal, ou seja, uma participação ilusória. De acordo com as autoras:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio (Peroni; Flores, 2014, p. 186).

Sobre a ‘consulta a comunidade escolar’, é pertinente o posicionamento de Souza (2009) ao apontar três aspectos importantes: a normalização e a normatização da participação (ao se promover o disciplinamento excessivo da participação da população, impedem-se as ações inusitadas que poderiam surpreender e pressionar os governantes da coisa pública); a não-participação (que vai desde o simples desinteresse até os incômodos provocados pelas conseqüências da participação); e, por fim, a defesa da participação apenas nas tomadas de decisões (desconsiderando que a participação democrática pressupõe uma ação reguladora,



fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições – escolares – e da sociedade).

Uma vez consagrada como direito e como instrumento de realização da democracia, Lima (2001) assegura que a participação na educação deveria constituir-se como uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada, pois se trata de direito reivindicado e conquistado por meio da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que tiveram na base de uma situação de não participação, forçada, ou imposta.

Contudo, desde os anos 80, tal perspectiva não rompeu com a burocratização presente na educação, pois diferentes regras e normas foram construídas para que a participação fosse “garantida”.

Portanto, a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira, e:

[...] não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática. A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (Peroni; Flores, 2014, p. 186).

A coerência entre atividades-meios e atividades-fins, ou seja, entre as atividades de planejamento, organização, direção e controle do pessoal e dos recursos materiais e financeiros, com as atividades imediatamente pedagógicas é também explicada por Paro (2011):

O princípio que orienta esse processo nada mais é do que o princípio fundamental de toda ação administrativa, ou seja, o princípio de que os meios devem adequar-se aos fins. Se o fim da educação é a produção do homem histórico, se o que confere a este o caráter histórico é a sua condição de sujeito, então, a ação pedagógica só pode dar-se supondo educandos que sejam sujeitos (PARO, 2011, p. 28).

Por esse viés, com vistas à formação humana e social, a instituição educativa precisa vivenciar no seu interior, de forma concreta, uma prática que, segundo Souza (2009), precisa



estar pautada no diálogo, na “alteridade”¹², na participação ativa de todos os envolvidos com o processo educativo, na construção coletiva de regras, procedimentos e canais de comunicação que possibilitem a ampliação das informações e o envolvimento de todos que atuam na e sobre a escola.

Acredita-se que a participação dos atores nas diversas situações que envolvem decisões sociais para a coletividade estabeleceria novas bases sociais e políticas que poderiam reverter os acordos administrativos, financeiros e pedagógicos entre as classes dominantes.

Dessa forma:

[...] a prática da gestão num propósito democratizante visualiza o desenvolvimento de uma participação política, a partir da qual os sujeitos assumem uma posição crítica e atuante, pois o espaço da escola fortalece a construção do coletivo, capaz de participar de todas as esferas da vida pública, uma vez que as questões educacionais ultrapassam o universo escolar e se constituem em problemas públicos (Andrade, 2011, p. 306).

82

Esse processo evidencia o anseio de uma sociedade que contesta as diversas formas de autoritarismo, clientelismo, assistencialismo e corrupção.

Enfim, o PNE (2014 – 2024) é um documento importante para a educação. Contudo, com relação à gestão democrática da educação, não avança no processo de redemocratização.

Considerações finais

O objetivo deste estudo foi refletir sobre os limites e/ou possibilidades de democratização da gestão das escolas públicas, considerando a Meta 19 do PNE (2014 – 2024), aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de julho de 2014 (Brasil, 2014).

Concluiu-se, considerando a trajetória histórica, teórica e legal, bem como a definição política atual para a gestão democrática da educação, que a concepção de democracia representativa, bem como a concepção de gestão gerencial, permanecem enraizadas nas políticas públicas desde o final dos anos 80, perpassando e fortalecendo-se nos anos 90 com o viés neoliberal e permanecendo ao longo dos anos 2000.

¹²Souza (2009), referindo-se aos grupos que são constituídos por diversas pessoas. Pessoas diferentes que ocupando um mesmo espaço sabem reconhecer, respeitar, compreender e aprender com as diferenças específicas um do outro.



A meta 19 do PNE (2014-2024) dá continuidade às políticas que já vinham sendo praticadas. Portanto, no âmbito das formulações políticas, os limites quanto à democratização estão postos. Resta às equipes de gestão das escolas públicas intervirem no processo de implementação da Meta 19, com planos e projetos democráticos nos contextos locais, pois, de acordo com Peroni e Flores (2014), o contexto local é um instrumento indispensável para o balizamento das políticas de Estado e Governo. Assim, é importante forte mobilização da sociedade para um efetivo avanço na educação, tanto em termos de gestão democrática, quanto de equidade no acesso, permanência e conclusão dos estudos nas suas diferentes etapas e modalidades.

Portanto, a escola, sendo um espaço sócio-histórico, não é um ambiente no qual um conjunto de indivíduos interage vagamente, sem nenhum propósito, ou sendo neutros ao que está posto. Ao contrário, a escola caracteriza-se pela produção de linguagens, valores, códigos, símbolos, logotipos e rituais, entre outras manifestações específicas, demonstrando, conforme Santos (2009), que a escola é instituída e instituinte de uma determinada cultura que particulariza e forma um corpo institucional.

Referências

- ANDERSON, P. et al. A Trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, M. E. de. Gestão democrática na escola pública. In: GOMES, Alfredo M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.
- ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. I, n. 2, p. 36-46, jan. 1979.
- AZEVEDO, J. L. de. **Educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BOBBIO, N. **O Futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.



BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências – Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. PL 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados.** Brasília, 20 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49011>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

COOMBS, P. H. O Que é planejamento educacional? In: COOMBS, P. H. et al. **Fundamentos do planejamento educacional.** São Paulo: Editora Cultrix, 1972.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In.: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2007.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos Primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, jul./dez. 2009.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

GADOTTI, M. **Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GOMES, Alfredo M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2013.



LEÃO, A. C. **Introdução à administração escolar**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. A Gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LIMA, L. C. **A Escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e administração escolar: curso básico**. 8. ed. Brasília: INEP/MEC, 2007.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. A Abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013. (p. 143-167).

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. (p. 143-171)

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. (Coord.). **Os Professores e a sua formação**. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, F. de. Neoliberalismo à brasileira. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PARO, V. H.. **Administração escolar: introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H.. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, V. H.. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

SANDER, B. A Pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 421-447, set./dez. 2007.



SANTOS, W. S. O Caráter organizacional e cultural da gestão escolar: breves anotações. **Acta Scientiarum. Humanand Social Sciences**, Maringá, PR, v. 31, n. 2, p. 151-157, 2009.

SOUZA, A. R. de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, A. Natureza e função da administração escolar. **Cadernos de Administração Escolar**: n. 1. Salvador: ANPAE, 1964.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, p. 84- 89, 1961.

UGARTE, P. S. Que Participação para qual democracia. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIEIRA, S. L. Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)**/Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.