

A META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) COMO SÍNTESE DE CONCEPÇÕES DÍSPARES DE GESTÃO ESCOLAR

Andréia Nunes Militão (UEMS)¹
Fabio Perboni (UFGD)²

Resumo: O trabalho em tela discute as determinações contidas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), em especial, àquelas voltadas para a gestão democrática. A presente análise aporta-se no método histórico-dialético, de abordagem sócio-histórica, recorre a pesquisa documental como técnica de coleta de dados e ao Núcleo de Significação como processo de análise e interpretação dos dados para responder a pergunta: Quais são as concepções de gestão escolar que perpassam a Meta 19? A hipótese que percorre o presente artigo argumenta que a Meta 19 representa a síntese de duas concepções díspares de gestão escolar que permeiam a legislação vigente e os diferentes contextos dos sistemas escolares nacionais. A análise empreendida do PNE (2014-2024) indica a permanência de problemas presentes na LDB/1996, tais como: não estender a gestão democrática para as escolas privadas e para o Ensino Superior. Ao vincular a gestão democrática à critérios técnicos e de mérito reforça uma perspectiva avessa à participação, marcada pelo viés do controle e da responsabilização das escolas em torno dos resultados, elementos característicos da Nova Gestão Pública, em detrimento da intensificação da participação popular na formulação das políticas e na gestão escolar.

Palavras-Chave: Políticas Educacionais. Plano Nacional de Educação. Gestão Democrática.

The goal 19 of the National Education Plan (2014-2024) as a synthesis of different school management conceptions

Abstract: The present work discusses the determinations contained in the National Education Plan (2014-2024), especially those directed to democratic management. This analysis is based on the historical-dialectical method, with a socio-historical approach, using documentary research as a data collection technique and the Meaning Center as a process of analysis and interpretation of data to answer the question: What are the conceptions? of school management that run through Goal 19? The hypothesis that runs through this article argues that Goal 19 represents the synthesis of two disparate conceptions of school management that permeate the current legislation and the different contexts of national school systems. The analysis undertaken by the PNE (2014-2024) indicates the permanence of problems present in the LDB / 1996, such as: not extending democratic management to private schools and higher education. Linking democratic management to technical and merit criteria reinforces an adverse perspective on participation,

¹ Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. (andreiamilitao@uems.br)

² Universidade Federal da Grande Dourados. (fabioperboni@ufgd.edu.br)

marked by the bias of control and accountability of schools around the results, characteristic of New Public Management, rather than the intensification of popular participation in the formulation of policies and school management.

Key words: Educational policies. National Plan of Education. Democratic administration.


INTRODUÇÃO

As discussões sobre educação e democracia não são novas no contexto brasileiro. No entanto, o debate adquire contornos diferentes ao longo do tempo. Em meados do século XX, a democratização da educação associava-se fortemente à perspectiva de ampliação do acesso almejando, desse modo, garantir a formação do cidadão e, conseqüentemente, a ampliação de sua participação numa sociedade democrática. Nesse momento não se aventava a democratização das relações internas de funcionamento das escolas, mas a necessidade de alargar a democracia na sociedade por meio da inclusão de amplos segmentos sociais, historicamente excluídos dos processos de escolarização. Neste contexto, Paulo Freire (2006) coloca em pauta a democratização das relações pedagógicas, sem adentrar de forma aprofundada nas questões da gestão educacional.

Na década de 1980, marcada pelas discussões sobre o fim do período autoritário da ditadura civil militar, a ideia de democratização das relações de poder no âmbito da gestão escolar ganha destaque. Este esforço acabou por consolidar na legislação educacional esse modelo de gestão como um dos princípios basilares da educação pública. Assim, a acepção de gestão democrática configura uma ação política a ser exercida por todos os sujeitos escolares:

[...] as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas. (SOUZA, 2009, p. 125-126)

A partir desses princípios, consolidados na legislação educacional, pesquisas sobre o tema vem demonstrando as dificuldades enfrentadas para sua efetivação. Para Lima (2018), a inserção da gestão democrática nos textos constitucionais, na LDB e demais legislações ordinárias, a “gestão democrática



da escola pública permanece como uma realização difícil de alcançar no plano da ação organizacional efetiva, em cada escola concreta”. Denota-se, desse modo, que os “referenciais jurídicos democráticos são [...] insuficientes para garantir a democratização da gestão escolar” (LIMA, 2018, p. 15).

As dificuldades encontradas na efetivação da gestão democrática encerram pressupostos que necessitam ser amplamente discutidos. Partindo de duas perspectivas antagônicas sobre o tema, Lima (2018) aponta:

A primeira, por exemplo, partindo da tese de que a gestão democrática das escolas, por se encontrar legalmente assegurada, encontra-se também empiricamente concretizada, com maiores ou menores graus de realização em cada contexto escolar concreto. Em qualquer caso, remete para uma aquisição democrática que não deve ser questionada de forma hiperbólica: a gestão democrática das escolas representaria uma conquista democrática efetiva e não tão problemática a ponto de ser razoável admitir tantas dificuldades na sua consecução. A segunda, assumindo que a interrogação inicial não faz qualquer sentido, dado que, mais do que de um problema de dificuldade de democratização, se deveria partir da tese da impossibilidade, uma vez que a gestão democrática estaria associada a um ideal normativo impraticável e inapropriado em termos de eficiência e de eficácia, de competitividade e de qualidade. (LIMA, 2018, p. 16)

No segundo caso emerge uma concepção de gestão que se auto proclama como “moderna, profissional e altamente exigente, incompatível com a falta de competência técnica da liderança e com formas de participação dos não especialistas em gestão” (LIMA, 2018, p. 16). Assim, a gestão estaria reservada aos gestores profissionais que seriam avaliados “[...] em função do programa político estabelecido e dos resultados obtidos, comparados com os objetivos e os resultados contratualizados junto das autoridades políticas e de outros interessados (“stakeholders”), aí se incluindo, por exemplo, as famílias dos alunos” (LIMA, 2018, p. 16).

Esta visão se contrapõe, portanto, a gestão democrática, amparada no diálogo e na alteridade, pressupostos ancorados “[...] no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade [...]” (SOUZA, 2009, p. 125-126).

Conquanto os referenciais normativos sinalizem avanços, a materialização da gestão democrática nas escolas permanece como um campo de embates entre diferentes concepções que propugnam graus distintos de participação nas decisões e diferentes níveis de autonomia para os gestores. Para Souza (2019), há um maior crescimento das condições de democratização da gestão em detrimento das formas não democráticas especialmente para o provimento do cargo de direção escolar. O autor considera ainda que “[...] não é a existência de um ou vários desses procedimentos que garante o desenvolvimento democrático das escolas públicas” (SOUZA, 2019, p. 271).

A ação dos gestores escolares é constantemente representada no espaço escolar por meio de dicotomias que evidenciam diferentes concepções e mesmo incompreensões sobre a finalidade do seu trabalho. Essas análises separam sua atuação entre o pedagógico e o administrativo, a dimensão técnica e a dimensão política, entre outras díades encontradas no cotidiano de atuação dos gestores. Rompendo com uma visão maniqueísta, considera-se que não é possível apreender a função do diretor por meio de oposições reducionistas, uma vez que compreendemos que esta comporta múltiplas dimensões e grande complexidade.

A partir desses referenciais o presente texto apresenta uma proposição de análise das concepções presentes na Meta 19 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), considerando-a uma importante mudança no presente plano decenal ao trazer uma meta específica sobre a gestão democrática. Por outro lado, esta Meta e suas respectivas estratégias sintetizam em seu bojo os tensionamentos que acompanham o debate sobre o tema nas últimas décadas.

A presente análise aporta-se no método histórico-dialético, de abordagem sócio-histórica, recorre a pesquisa documental como técnica de coleta de dados e ao Núcleo de Significação como processo de análise e interpretação dos dados. Na perspectiva de Cellard (2008, p. 295) “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”.

Considera, portanto, que “Os significados são, portanto, produções históricas e sociais. São eles que permitem a comunicação, a socialização de nossas experiências” (AGUIAR; OZELLA, 2013, p.304). Considera-se, dessa forma, que “Os significados referem-se, assim, aos conteúdos instituídos, mais fixos, compartilhados, que são apropriados pelos sujeitos, configurados a partir de suas próprias subjetividades” (AGUIAR; OZELLA, 2013, p.304).

Nessa perspectiva, considera-se o volumoso texto do PNE/2014-2024 como uma produção datada, portanto, histórica e social que expressa concepções acerca da educação nacional e, dentre outros elementos, exprime concepções de gestão escolar.

O procedimento de análise a partir dos Núcleos de Significação é composto de três etapas: levantamento de pré-indicadores, sistematização de indicadores e sistematização dos núcleos de significação. Inicialmente deve-se realizar o “levantamento de pré-indicadores [que] consistena identificação de *palavras* que já revelam indícios da forma de pensar (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 61).

Na sequência, realiza-se a articulação dos pré-indicadores a partir de critérios de similaridade, complementaridade e/ou contraposição para definir os indicadores (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 62). A última etapa explicita a “sistematização dos núcleos de significação, resultado de um processo em que os indicadores são articulados de modo a revelarem de forma mais profunda a realidade estudada” (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 62).

Depreende-se que a adoção da construção dos núcleos de significação como procedimento de análise de dados permite explicitar semelhanças e contradições presentes no documento analisado:

Embora a sistematização dos núcleos de significação seja realizada por etapas (levantamento de pré-indicadores, sistematização de indicadores e sistematização propriamente dita dos núcleos de significação), esse processo não deve ser entendido como uma sequência linear. Trata-se de um processo dialético em que o pesquisador não pode deixar de lado alguns princípios, como a *totalidade* dos elementos objetivos e subjetivos que constituem as significações produzidas pelo sujeito, as *contradições* que engendram a relação entre as partes e o todo, bem como deve considerar que as significações constituídas pelo sujeito não são produções estáticas, mas que elas se *transformam* na atividade da qual o sujeito participa. (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 63)

Os apontamentos de Corsetti (2006, p. 36) acerca da “importância de problematizar o tema à luz da literatura que lhe é pertinente, propor questões,

buscar as fontes, rever a literatura, checar as questões e reformulá-las” foram considerados na análise do documento.

Assume-se as formulações de Cellard (2008) e considera-se que uma análise documental deve atender, entre outros aspectos, o contexto, a autoria, a autenticidade do texto, a natureza do texto, a lógica interna do texto.

O PNE/2014-2024 pode ser categorizado como documento de domínio público, disponibilizado em repositório governamental. Cabe destacar que os documentos públicos envolvem “uma documentação geralmente volumosa e, por vezes, organizada segundo planos de classificação, complexos e variáveis no tempo. Ainda que seja dita pública, ela nem sempre é acessível” (CELLARD, 2008, p. 297).

Para se compreender as concepções de gestão escolar presentes no PNE/2014-2024 deve-se proceder ao “exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado” (CELLARD, 2008, p. 299).

Antecede a análise do documento selecionado, o exame crítico da conjuntura política, econômica e social onde foi gestado o documento (CELLARD, 2008, p. 299). Esse aspecto pode indiciar os diferentes sujeitos e interesses em torno da aprovação de legislações. Esse elemento pode ainda contribuir para superarmos análises, por vezes, simplistas que atribuem o teor de documentos oficiais apenas aqueles que ocupam o cargo majoritário. Neste sentido, Cellard (2008) ressalta:

Parece, efetivamente, bem difícil compreender os interesses (confessos, ou não) de um texto, quando se ignora tudo sobre aquele ou aqueles que se manifestam, suas razões e as daqueles a quem eles se dirigem. É muito mais fácil dar a entender que é a “sociedade” ou o “Estado” que se exprime por meio de uma documentação qualquer. (CELLARD, 2008, p. 300)

Deve-se ainda explicitar quais sentidos desvelam os termos e conceitos contidos no documento ora analisado configura “uma precaução totalmente pertinente no caso de documentos mais recentes nos quais, por exemplo, utiliza-se de um “jargão” profissional específico, ou nos que contêm regionalismos [...]” (CELLARD, 2008, p. 303).

O autor chama atenção para a necessidade de “prestar atenção nos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados” (CELLARD, 2008, p. 303).

Intentando desvelar quais são as concepções de gestão escolar expressas na Meta 19 do PNE/2014-2024, organizamos o texto em quatro partes: introdução, seguida da discussão sobre as concepções de gestão escolar e análise do documento do PNE à luz dos referenciais apresentados, finalizando o texto com as considerações finais.

CONCEPÇÕES DE GESTÃO ESCOLAR

Até a década de 1980 predominou no debate sobre a Administração Escolar a defesa de que os princípios da Administração Geral deveriam ser aplicados nas organizações escolares. Essa perspectiva tinha como “pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista” (PARO, 2010b, p.187). Transpondo esses pressupostos para a administração/gestão escolar, a função do diretor restringe-se meramente as tarefas de natureza burocrática e a participação se reduz ao seu significado mais restrito, sem influência da comunidade sobre as decisões tomadas. Dessa forma, tentava-se legitimar, a validade dos princípios, métodos e técnicas da Administração Geral para as demais organizações.

Em contraposição a essa proposição, emergem propostas calcadas na descentralização da administração, compreendendo-se que a escola deve ser administrada com a participação coletiva de diferentes segmentos.

Segundo Paro (2010b, p. 15) duas concepções traduzem esse debate: uma primeira que advoga a “defesa dos procedimentos administrativos na escola sob a forma de adesão ao emprego, aí, dos princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa capitalista”; e outra que expressa “a negação da necessidade e conveniência da própria administração na situação escolar”.

Como expressão da primeira perspectiva, Sander (2002, p. 61) observa que “[...] especialmente nas agências internacionais de crédito, as palavras-

chaves que definem a orientação intelectual no campo da organização e da gestão da educação são eficiência e produtividade”. Com relação à segunda perspectiva, Paro (2010b) defende a especificidade da administração escolar, diferenciando-a da Administração Geral, ressaltando que essa especificidade se encontra na própria finalidade educacional da escola que a torna uma instituição que não pode ser comparada com uma ‘empresa capitalista’.

Assim, em um sentido abstrato “a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2010b, p. 25). Dessa forma, pode existir uma prática administrativa espontânea, na qual o uso dos recursos é feito à medida que é necessário sem uma visão consciente do processo, ou uma administração reflexiva com consciência dos sujeitos que participam do processo racional de utilização dos recursos. Paro (2010b, p.43-44) considera que “Em termos históricos, essa autoconsciência prática da administração não aparece imediatamente acabada na vida dos homens, surgindo somente como decorrência de um longo desenvolvimento histórico da práxis humana”.

Portanto, é válido afirmar que a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para atingir determinados fins, sempre fez parte da história da humanidade, o que não quer dizer que é uma prática imutável, ao contrário ela é resultado de diferentes tipos de organização da sociedade, historicamente dada. Assim,

A recuperação desse caráter instrumental de *toda* administração é de importância decisiva para o exame da atividade administrativa em nossas escolas, já que, somente a partir desta perspectiva, é possível conceber a possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social. (PARO, 2010b, p. 185)

Considerando a escola como uma organização cujo fim é a educação, seu funcionamento depende fundamentalmente da concepção de educação que comunga. Em essência, esta pode ser restrita a uma formação técnica e instrumental ou ampliada para uma formação integral do indivíduo.

Estas duas concepções estão no âmago dos debates realizados sobre a gestão escolar notadamente na transição democrática da década de 1980. Compreender esse processo implica recuperarmos ainda que, de forma sucinta, o debate que envolve o uso dos termos gestão e administração escolar. Para Gracindo e Kenski (2001, p. 204):

Os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de ‘gerência’ numa conotação neotécnica e, em discursos mais politizados, gestão aparece como uma ‘nova’ alternativa para o processo político-administrativo da educação.

Desse debate, derivam diferentes significados para os termos de “gestão escolar” e “administração escolar” e embora comportem outros significados em países como Portugal, no Brasil a administração educacional foi associada às práticas do período da ditadura civil militar e seu uso foi substituído pelo termo da gestão acompanhado pelo adjetivo democrática cunhando, assim, o princípio da gestão democrática como uma das bases para a administração das escolas. Porém, a aceção de gestão também adquiriu conotação negativa quando usada nos debates educacionais, uma vez que está associada à gestão empresarial. Para Silva Júnior (2002, p.203), “A mercadorização da gestão educacional é especialmente agravada por uma impregnação seletiva da lógica empresarial que a envolve”.

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) procurou “ressignificar o termo administração da educação como o conjunto das políticas, planejamento, gestão e avaliação da prática social técnica e pedagógica, reconhecendo que a administração da educação está intrinsecamente ligada à prática educativa” (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 205).

Na atualidade, o termo gestão foi ressignificado a partir do conceito de autogestão, para traduzir o termo inglês *management*, substituindo-se o gerenciamento “no intuito de atenuar o caráter hierarquizante e centralizador que este termo parecia possuir”. Gerente, culturalmente se associa ao poder pessoal e individual, enquanto “o termo gestão admitiria, assim certa ambiguidade, o que permitiu o desenraizamento de sua origem” (RISCAL, 2009, p. 63).

Contudo, a literatura da área demonstra que o termo gestão está associado ao setor privado para a maior parte dos países. No caso do Brasil essa característica tem diversas nuances: as expressões “gestão democrática”, “gestão educacional” e “gestão escolar” estão associadas as atividades administrativas

específicas da educação. Busca-se um distanciamento do termo “administração”, que historicamente, entre nós, foi associada às atividades de administração geral e de administração de empresas.

Estas duas concepções sobre a gestão escolar convivem no cotidiano escolar brasileiro desde a década de 1990. De um lado, a legislação consagrou a gestão democrática como princípio para os sistemas públicos de ensino, por outro lado, ancorados em propostas de reforma administrativa do Estado, a Nova Gestão Pública (NGP) introduziu práticas gerencialistas nas redes públicas de educação básica sem, contudo, revogar os princípios normativos da gestão democrática.

Observa-se que a gestão democrática comparece como princípio da legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, sendo explicitado no artigo 206, inciso VI da referida Lei. Posteriormente, tal pressuposto foi reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9694/96) nos artigos 3º, inciso VIII, no artigo 12, inciso VI; no artigo 13, incisos I e VI e no artigo 14. Conforme redação normativa, a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Tal princípio é explicitado no Artigo 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.

Embora compareça como um princípio, a regulamentação de seu funcionamento ficou sob responsabilidade dos sistemas de ensino, aspecto que de certa forma fragilizou a materialização da gestão democrática nas escolas, uma vez que os normativos nacionais são imprecisos ou genéricos em demasia.

Conquanto os princípios democráticos instituídos para a gestão das escolas públicas estivessem em pleno vigor e em fase de implementação, simultaneamente foi referendado um outro modelo de gestão calcado nos princípios da Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP pode ser compreendida como uma nova proposição que defende a racionalização da gestão pública, por meio da incorporação de modelos

empresariais em suas práticas. Sintetizando algumas características desse processo, Andrade-Oliveira (2015) assevera que a NGP não é homogênea, resulta mais da aplicação dessas práticas da administração privada na administração pública, oriundas das reformas dos países anglo-saxões e de orientações dos organismos internacionais. Esta se caracteriza por alguns princípios observados empiricamente nas reformas implementadas nas últimas décadas, em diferentes contextos nacionais, entre os quais se destacam:

[...] a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares. (ANDRADE-OLIVEIRA, 2015, p. 631)

No caso da gestão educacional o termo *accountability* é frequentemente associado à estas práticas. Comumente traduzido como prestação de contas seu significado comporta outros sentidos por conter alguma instabilidade semântica com significados plurais. Afonso (2010, p.21) define-o como “um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização”, representando, portanto, práticas da NGP, introduzidas nas políticas educativas brasileiras após a década de 1990, ainda que tenha intensidade variada e mecanismos diversos em diferentes sistemas de ensino e se apresente relativamente mais brando, quando comparado à experiências internacionais que associam punições à gestores e escolas pelo desempenho obtido em avaliações. Entre nós, brasileiros, é mais comum a premiação de bons resultados, do que práticas punitivas.

Em síntese, a NGP se caracteriza pela redução do controle nos processos para um controle dos resultados, acompanhada de uma flexibilização da administração pública, com a introdução de mecanismos privados. Este modelo pode ocorrer basicamente a partir de três formas: privatizações que transferem atividades antes controladas pelo Estado para as empresas, parcerias com entidades públicas não-estatais, como as Organizações Sociais (OS), Fundações e ONGs, ou ainda, pela adoção dos mecanismos privados na administração estatal. Este cenário é acompanhado de forte carga ideológica, comum em diferentes países do mundo. Este coloca “[...]en lós mercados toda la pureza,

toda la bondad, toda la eficiencia, toda la creatividad de la vida económica, y que coloca en lós Estado todos lós elementos irracionales, ineficientes incompetentes y corruptos” (BORON, 2003, p. 40).

Para Boron (2003), essas reformas centraram-se em torno de três eixos: desmantelamento do setor público; crescente grau de “debilidade estatal”, definido pela dificuldade cada vez maior das instituições em disciplinar empresas e mercados e, por fim, a deterioração da noção de “responsabilidade estatal” em áreas ligadas ao bem estar geral, o desenvolvimento econômico, a seguridade e a busca por justiça. O autor destaca que para essa ressignificação do papel do Estado são alterados e combatidos conceitos fundamentais como o de justiça social, elemento central da obra de Friedrich Hayek “Es precisamente ésa la razón por la cual el segundo tomo de sua *Law, Legislation and Liberty* lleva el sugestivo título de “*The Mirage of Social Justice*” (BORON, 2003, p.50).

No campo específico da educação, a NGP tem entre suas características a centralização de decisões estruturantes, ao passo que se desconcentra a execução para os níveis dos sistemas e as escolas. No caso do Brasil, observa-se o crescente controle sobre os sistemas de ensino, por meio das avaliações externas que medem a proficiência dos alunos em provas específicas, das quais derivam índices de desempenho, pelo qual escolas e professores são responsabilizados.

Nas últimas três décadas a gestão escolar foi pressionada ou influenciada por esses dois modelos de gestão, em princípio contraditórios. De um lado, a gestão democrática pressupõe crescentes graus de autonomia e de participação popular na definição das esferas administrativa, pedagógica e financeira. Por outro lado, a NGP pressupõe crescente controle dos resultados, com definições centralizadas e participação instrumental para execução daquilo já definido.

Analisamos na sequência como essas concepções se manifestam no texto da Meta 19 do PNE/2014-2024, compreendendo que este texto tem implicações na materialização das práticas de gestão nos sistemas de ensino e das escolas brasileiras.

CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA CONTIDAS NA META 19 DO PNE/2014-2024



Argumenta-se que a Meta 19 representa a síntese de duas concepções díspares sobre o modelo de gestão escolar que permeiam a legislação vigente e as diversas realidades presentes nos sistemas escolares nacionais.

A análise do novo PNE permite-nos localizar como este normativo incorpora as concepções de gestão escolar. O dispositivo trata a gestão escolar sob duas perspectivas: a) princípio educacional; e, b) modelo de gestão educacional. Uma primeira referência localiza-se no inciso VI do Artigo 2º que estabelece como uma de suas diretrizes a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Esse princípio se apresenta desenvolvido na Meta 19 e suas respectivas estratégias que, de forma geral, não contemplam a produção histórica que versa sobre a gestão democrática da educação, nem mesmo acompanha o debate desenvolvido na CONAE/2014³. O dispositivo legal apresenta textualmente:

Meta 19 -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 (BRASIL, 2014).

Dessa forma, apresenta prazo de dois anos para efetivação da gestão democrática, porém associada a “critérios técnicos de mérito e desempenho”. A primeira vista fica difícil compreender em que medida critérios de mérito e desempenho podem contribuir para uma democratização da gestão. Essa formulação vincula a gestão democrática à elementos característicos da concepção da NGP, pois ao associá-la à critérios técnicos e de mérito remete sua efetivação à mecanismos de responsabilização, avaliação e prestação de contas, ainda que seu texto mantenha a consulta à comunidade escolar.

A Meta 19 é acompanhada de oito estratégias que permitem algumas considerações a respeito. Um primeiro aspecto associa o repasse de recursos voluntários da União à existência de legislação específica aprovada que considere “para nomeação dos diretores e diretoras de escolas, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”.

³ A CONAE/2014 teve suas etapas municipais e estaduais realizadas durante o ano de 2013. A etapa nacional marcada para início de 2014 foi adiada para novembro do mesmo ano, portanto, o novo PNE, aprovado em junho de 2014, foi promulgado antes da realização da conferência final da CONAE.

Importante considerar que embora a forma de provimento de cargo de diretor seja necessário, esta estratégia vincula o repasse voluntário de recursos da União a esse único aspecto, sobrevalorizando o papel do diretor e, ainda, associando sua escolha a dois pressupostos dispares: “os critérios de mérito e desempenho” e a “consulta à comunidade”. No entanto, insere outro elemento, completamente ausente dos mecanismos atuais, que é o desempenho dos diretores como critério para sua escolha. Entendemos que sem uma definição de que tipo de desempenho se refere esse dispositivo estabelece pouca relação com a democratização da gestão escolar.

Souza e Pires (2018, p. 81) verificaram em pesquisa recente que somente 11 estados haviam criado leis específicas atinentes à gestão democrática. A análise destas legislações indicou “[...] um quadro de insuficiência da legislação estadual sobre a gestão democrática, que não se mostra capaz, mesmo muitos anos após a aprovação da CF e da LDB, de traduzir o princípio democrático em regramentos para os seus sistemas”.

A Estratégia 19.1 aponta para a exigência de um modelo que combina dois desses critérios: o conhecimento técnico e a consulta à comunidade, há que se considerar que este aspecto representa um avanço, uma vez que combate a prática de indicação política, prática que segue critérios estranhos ao campo educacional.

Da mesma forma, a Estratégia 19.8 apresenta como objetivo para escolha de diretores “aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão”. Assim, reafirma um dos princípios contido na Estratégia 19.1 ao destacar que o ocupante da função de diretor, deve passar por uma avaliação antes de ocupar o cargo, acrescentando que esta avaliação poderá ser feita em nível nacional, com livre adesão dos sistemas de ensino. A questão que se coloca é em que medida uma avaliação nacional dos gestores seria capaz de ampliar a democratização das práticas administrativas e/ou pedagógicas?

Acerca do provimento de cargo de diretor escolar, Souza (2019) verificou que tem crescido as formas mistas, caracterizada pela eleição ser parte do processo, geralmente precedido de seleção prévia. Em 2015, 16,7% dos diretores das escolas brasileiras foram escolhidos por esse procedimento em detrimento da eleição do diretor, modelo que vem diminuindo na última década. Observa-se que esse processo é

anterior à aprovação do PNE/2014-2024 o que denota uma tendência de crescimento dos processos mistos, incentivados pelo novo Plano.

Em sentido diverso dessas estratégias, temos outras que se pautam em elementos caracteristicamente afeitos à ampliação das práticas de gestão democrática, com destaque para as estratégias que se referem à ampliação, institucionalização, incentivo e formação para a participação em fóruns, conselhos e entidades representativas em diferentes instâncias como a Estratégia 19.2 que propõe a ampliação da formação dos conselheiros, representantes educacionais membros de conselhos de acompanhamento de políticas públicas.

No mesmo sentido, a Estratégia 19.4 reafirma a necessidade das redes de ensino estimularem o funcionamento dos grêmios estudantis. Igualmente, a estratégia 19.5 exorta as redes a engendrar e fortalecer os conselhos, conferindo-lhes novo significado: “instrumento de participação e fiscalização”. Por fim, as estratégias 19.6 e 19.7 destacam a necessidade de estimular a participação e a autonomia nos processos de gestão escolar.

A estratégia 19.3 inova ao propor a ampliação institucional de uma instância representativa da sociedade e incentiva os diferentes entes federados a constituírem seus fóruns de participação para “coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”. Nessa perspectiva, esses fóruns se constituem como novo espaço institucional de participação, com objetivo de acompanhar a própria execução do PNE e seus possíveis desdobramentos nos estados, municípios e no distrito federal.

A capacidade dessas estratégias de induzir a ampliação de práticas de gestão democrática não é promissora, uma vez que esses dispositivos, em sua maioria, já estão previstos em lei, pelo menos desde a aprovação da LDB/1996. Portanto, o PNE em vigor apenas reafirma elementos já previstos na legislação, sem grandes inovações.

No nosso entendimento, essas estratégias provocam dificuldade sem torno da implementação da legislação já existente, uma vez que acrescenta elementos que pouco contribuem para construção de uma cultura de participação, marcadamente sua vinculação a avaliação de desempenho, medida por meio de provas. Fica evidente a analogia com os mecanismos de mercado em que estes elementos contribuem para, em última instância, criarem mecanismos de concorrência, seja pelos “clientes”, seja pela oferta de “serviço” ao menor custo possível, ao passo que a participação

pretendida, vinculada ao desempenho se coloca no sentido de um controle e responsabilização das escolas por seus resultados.

Diferentemente de outras concepções de participação como a proposta implementada por Freire (2006), durante sua gestão como secretário municipal de educação na cidade de São Paulo entre 1989 a 1991. Conforme o autor:

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através dos chamados mutirões por meio dos quais se reparam escolas, creches, ou se limpam ruas ou praças. A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um 'estar presente na história e não simplesmente nela estar representadas'. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração. (FREIRE, 2006, p. 75)

Evidencia-se, por meio de pesquisas empíricas, um caráter de despolitização da ação do diretor escolar, que não se vê como agente político e nem como responsável pela dimensão pedagógica da escola. Entretanto, como alerta Paro (2010b, p.196), na prática ocorre “a mera rotinização e burocratização das atividades no interior da escola, que em nada contribui para a busca de maior eficiência na realização de seu fim educativo”.

Segundo o autor, a busca da eficiência administrativa tem causado mais problemas que soluções. Nesse sentido, “esse processo tem a faculdade de promover a autonomização das tarefas e o esvaziamento de seus conteúdos, comprometendo cada vez mais a qualidade do ensino e a satisfação do professor em sua formação” (PARO, 2010a, p.197). Portanto,

[...] no nível teórico, tal conservadorismo se revela no suposto básico de aplicação (na escola) dos métodos e técnicas que são específicos da empresa capitalista, no nível da prática, a dimensão conservadora se manifesta não apenas nos mecanismos gerenciais aí presentes, mas sobretudo na grande ineficiência na obtenção de seus objetivos especificamente educacionais (PARO, 2010a, p. 204).

Nesse sentido, é que se indaga sobre a capacidade do novo PNE induzir um rompimento com essas práticas conservadoras e autoritárias, introduzindo de fato a participação da sociedade na gestão da educação pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à gestão democrática, depreende-se da análise efetuada do PNE (2014-2024) que o normativo apresenta alguns avanços, embora não solucione antigas dificuldades e, no contexto geral, acarrete retrocessos às formulações sobre o tema.

Considera-se que o PNE (2014-2024) avança ao incorporar a temática da gestão democrática numa meta específica, conferindo ao tema uma relevância e uma centralidade no debate, inexistente até então. Por outro lado, mantém ranços antigos, ao não solucionar problemas da LDB/1996, por exemplo, ao não estender o modelo de gestão democrática para as escolas privadas se para o Ensino Superior, como também deixar a cargo dos sistemas de ensino todas as formulações específicas sobre o tema. Aspecto que nas duas últimas décadas se mostrou insuficiente para avançar em relação aos mecanismos de participação democrática nos processos de gestão da educação.

Por fim, o texto normativo pode ser considerado um retrocesso ao vincular o tema da gestão democrática e da participação a conceitos ligados a concepções da NGP. Dessa forma, induz os sistemas de ensino a formulações de participação especialmente restritas, vinculando-a ações com foco nos resultados mensuráveis e não nos processos participativos, massivos ou mesmo ao controle social dos processos administrativos e de gestão das escolas e dos sistemas de ensino, a começar pelo provimento do cargo de diretor escolar.

Portanto, traz consigo contradições e poderá reforçar uma perspectiva de participação vinculada ao controle e responsabilização das escolas por seus resultados em testes e provas, sem avançar no sentido de uma participação popular nas formulações das políticas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE* - v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira de; OZELLA, Sergio. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira de; SOARES, Júlio Ribeiro; MACHADO, Virgínia Campos. Núcleos de significação: uma proposta histórico-dialética de apreensão das significações. *Cadernos de Pesquisa*, v. 45, n. 155, p. 56-75, jan.mar./2015.

ANDRADE-OLIVEIRA, Dalila. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, vol. 36, núm. 132, pp. 625-646, julio-septiembre, 2015.

BORON, Atílio. El Estado y las “reformas Del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de La democracia en América Latina. In: Krawczyk, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_1996/9394.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26. jun. 2014. Seção 1, p.01.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional De Educação (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final*. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CELLARD, André. A análise documental. IN: POUPART, Jean (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CORSETTI, Berenice. A análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos. *UNIREVISTA*, vol. 1, n. 1, pp. 32-46, jan. 2006.

FREIRE, P. *A Educação na Cidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani M. Gestão de Políticas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (coord.) *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Ed. Autores Associados, 2001.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educ. rev.*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, abr. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602018000200015&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.57479>.

PARO, Vítor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010b.

PARO, Vítor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 16^a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010a.

RISCAL, Sandra A. *Gestão democrática no cotidiano escolar*. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

SANDER, Benno. O estudo da administração da educação na virada do século. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Narua Syria Carapeto (orgs.). *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA JÚNIOR, Celestino A. da. Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 13, n. 1, pp. 283-297, 2000.

SILVA JÚNIOR, Celestino A. da. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, N.S.C. (orgs.). *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, Rio de Janeiro, v.27, n.103, p. 271-290, abr./jun. 2019.

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

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educ. rev.*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, abr. 2018 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602018000200065&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.57216>.

Recebido em 31/07/2019

Aprovado em 14/10/2019