

A GESTÃO DEMOCRÁTICA (RE)DIMENSIONADA NO PLANO NACIONAL E NOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: AVANÇOS, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

Janete Palú

Universidade Federal do Paraná

janete.palu@ufpr.br

Ângelo Ricardo de Souza

Universidade Federal do Paraná

angelo@ufpr.br

No ano de encerramento da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014–2024 (Brasil, 2014), é pertinente analisar como a Gestão Democrática (GD) foi dimensionada no normativo nacional e traduzida nos Planos Estaduais de Educação (PEEs) e no Plano Distrital de Educação (PDE). O propósito deste estudo é identificar avanços, contradições e desafios em relação à GD, a partir das legislações supracitadas. Buscou-se analisar se as proposições, metas e estratégias presentes nos planos de educação são (in)suficientes para a operacionalização desse princípio. Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e que recorreu à análise documental.

A GD foi reconhecida como um princípio do ensino público na Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988). Esse princípio foi ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Brasil, 1996), PNE 2001–2010 (Brasil, 2001) e PNE (2014–2024) (Brasil, 2014). Todavia, os estados, os municípios e o Distrito Federal (DF) possuem realidades diversas e, em muitos contextos, a regulamentação desse princípio foi protelada ou negligenciada, de forma que sua materialização enfrenta desafios tanto no plano das orientações para a ação quanto no plano da ação (Lima, 2018).

Nesse sentido, o PNE 2014–2024 estabeleceu um prazo de um ano para a elaboração dos planos subnacionais ou adequação de planos já aprovados em lei (Brasil, 2014, Art. 8º). No tocante a essa questão, identificou-se que onze estados e o DF aprovaram seus planos no prazo estipulado e que quatorze estados ultrapassaram esse prazo. Além disso, o estado do Rio de Janeiro não aprovou seu PEE até o momento.

Em relação à GD, foram identificadas cinco menções ao termo no PNE (Brasil, 2014). A primeira é encontrada no art. 2º, que determina, entre suas diretrizes, no inciso VI, a “[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Essa diretriz, que ratifica a GD enquanto princípio, foi incorporada por 23 planos subnacionais. Por sua vez, a segunda menção é identificada no art 9º do PNE, que estabeleceu um prazo de dois anos para a elaboração ou readequação de lei de GD (Brasil, 2014). Entretanto, doze entes federados não incorporaram o equivalente ao art. 9º nos seus respectivos planos na forma de artigo, mesmo assim, a determinação do PNE (Brasil, 2014) é clara. Portanto, o prazo estabelecido foi encerrado em junho de 2016. Contudo, até o final do ano de 2017, apenas onze estados e o DF haviam cumprido o disposto no art. 9º, enquanto 15 estados não cumpriram essa determinação legal (Souza; Pires, 2018; Scalabrin, 2018). De acordo com Finatti (2021), houve alteração nesse cenário e apenas onze unidades federativas têm Lei de GD em vigor. Portanto, em 16 estados, não há lei que garanta a existência da GD. Esse é um dos desafios a ser considerado no próximo PNE e a ser enfrentado pelos entes federados brasileiros.

A terceira e quarta referência à GD são observadas na Meta 7 — Qualidade da Educação Básica — na estratégia 7.4 (autoavaliação escolar como forma de aprimoramento da GD) e na estratégia 7.16 (participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros). O equivalente a estratégia 7.4 foi incorporado por 20 planos estaduais e a estratégia 7.16 foi identificado em 19 planos estaduais.

A quinta alusão à GD está na Meta 19 do PNE 2014, que estabeleceu procedimentos para sua operacionalização (Souza, 2023), por meio de oito estratégias. A meta determinou um prazo de 2 anos para a efetivação da GD da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. A primeira parte da meta suprimiu a palavra “pública”, já a segunda parte é contraditória, ao associar a GD aos critérios de mérito e desempenho, elementos presentes nas teorias gestionárias. A análise da tramitação do PNE (Brasil 2014) esclarece que, no projeto original, esses critérios estavam associados à seleção do diretor escolar, sem menção à GD, incorporada posteriormente.

O equivalente à Meta 19 é observado em 25 PEE/PDE (96,15%): dez planos replicaram a meta de forma idêntica, quatro não reproduziram o seu conteúdo/teor, onze reproduziram-na com adaptações no texto. A principal divergência diz respeito à

incorporação dos critérios técnicos de mérito e desempenho. Já em relação às oito estratégias previstas no PNE, a análise de seus objetivos originou três categorias, nas quais foi evidenciada a responsabilidade em relação ao seu cumprimento e ao número de adesões nos planos subnacionais, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Estratégias da Meta 19: adesões e resistências nos planos estaduais e distrital de educação

Categoria 1		Assegurar condições para a efetivação da GD				
Responsabilidade	1.1 União			1.2 Não definida		
Estratégias	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6
Nº de adesões	20	25	21	23	23	23
Categoria 2		Formação de diretores (as) e definição dos critérios de mérito e desempenho				
Responsabilidade	União					
Estratégia	19.8					
Nº de adesões parciais	19					
Categoria 3		Sem objetivo definido				
Responsabilidade	Não definida					
Estratégia	19.7					
Nº de adesões	18					

Fonte: Os autores (2024) a partir de Souza (2023) e documentos analisados.

Embora as estratégias estabeleçam procedimentos democráticos, como a seleção de diretores, a instituição e formação de conselhos, grêmios estudantis, associações de pais, processos de autonomia da escola, participação e formação de gestores, esses elementos podem ser caracterizados como mínimos democráticos, insuficientes para a efetivação de uma GD de maior intensidade (Lima, 2018).

Diante do exposto, conclui-se que o PNE (Brasil, 2014) avançou ao estabelecer um prazo para aprovação de planos subnacionais e regulamentação de lei de GD. Contudo, tanto o normativo nacional quanto o disposto no Art. 9º se mostraram insuficientes para garantir a regulamentação da GD no plano jurídico normativo na maioria das unidades federativas, nas quais não há lei de GD.

Por outro lado, constatou-se que a GD é apresentada tanto no normativo nacional, quanto na maior parte dos planos subnacionais como princípio. Entretanto, ao longo dos textos, a GD perde força e vitalidade, pois é pouco traduzida em procedimentos democráticos e é ausente enquanto objetivo e fim da educação e da escola pública (Souza, 2023). Ademais, desafios históricos, somados à regressão democrática vivenciada no período de 2014 a 2022, contribuíram para a estagnação e para a sobrevivência de uma

democracia e GD de baixa intensidade, enfraquecida e reduzida aos seus mínimos (Lima, 2018). Em que pese a insuficiência da legislação, ela representou um contrapeso importante para se evitar retrocessos ainda maiores, portanto, “A lei que garante a democracia é o instituto a ser preservado” (Souza, 2023, p. 27).

Por fim, ressalta-se que esse exercício analítico se mostra fundamental diante dos debates em curso e da elaboração, tanto do PNE (2024–2034) quanto dos planos subnacionais que definirão a educação para a próxima década. A GD deverá se constituir em eixo importante para os debates e elaboração dessas peças políticas em um contexto de retomada do Estado de direito e da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

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

FINATTI, R. R. **Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024**. 484p. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

LIMA, L.C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, v. 34, n. 68, p. 15–28, mar. 2018.

SCALABRIN, I. S. “**Mérito, desempenho**” e “**participação**”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. 386 p. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SOUZA, A.R. **Gestão democrática da educação pública brasileira: um estudo à luz da teoria da democracia de Norberto Bobbio**. 2023. Tese (Professor Titular) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

SOUZA, A.R; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.