

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014- 2024): UMA ANÁLISE RELATIVA À IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO¹

Luan Presley Mendonça Santiago²

Amanda Higino Ferreira de Souza³

Walter Pinheiro Barbosa Júnior⁴

RESUMO

Este trabalho discute o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014, tendo como foco um debate sobre o processo de implementação e consolidação da gestão democrática no sistema de ensino brasileiro, objetivando ampliar e aprofundar os estudos sobre este plano, proposto para os anos de 2014 a 2024. Sabe-se que o PNE criou as condições para a participação popular na elaboração e tomada de decisão sobre as dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras das políticas educacionais no Brasil. Para tanto, tomou-se como fonte deste estudo os referenciais teóricos o referencial teórico encontrado em Abrucio (2003), Castro (2007), Dourado (2010), Dourado (2010) e Saviani (2004). Além disso, além do PNE (2014-2024) foram tomados como base os seguintes documentos institucionais: a Constituição Federal (1988); as Leis de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e o Plano Nacional de Educação (2001-2010). Para tanto, essas fontes foram estudadas e analisadas de modo que possibilitassem uma aproximação do processo de implementação da gestão democrática ao sistema de ensino brasileiro. Diante dos resultados, concluiu-se parcialmente que, mesmo o PNE sofrendo forte influência gerencialista/neoliberal de gestão, ele fortaleceu o princípio democrático e participativo do Estado democrático de direito, por ter instituído uma política de cooperação que envolveu a participação dos Estados; Distrito Federal e municípios.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Participação. Gestão Democrática. Regime de Colaboração.

As transformações promovidas pela reforma do Estado na década de 1990 fizeram emergir um novo modelo de gestão educacional, caracterizado pela transferência de responsabilidades para os entes federados e, em especial, para a sociedade civil. Antes disso, responsabilidades como planejar; executar e avaliar os recursos financeiros destinados à educação eram de competência quase que exclusivamente do Estado.

Desse modo, a partir desta reforma, os entes federados passaram a assumir, por exemplo, a responsabilidade de planejar, executar e avaliar a aplicação de recursos

¹ Trabalho oriundo dos estudos desenvolvidos pelos grupos de pesquisa *Gestão e Políticas Educacionais* e *Sertania, Educação e Práticas Culturais*, que são vinculados à Linha de *Educação, Política e Práxis Educativas*, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Mestrando. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (PPGED)

³ Mestranda. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (PPGED)

⁴ Doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (PPGED)



Secretaria Executiva do FNPE

SCS Quadra 01 Bloco I - Sala 801- Edifício Central CEP: 70301-000 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3223-0763
www.fnpe.com.br / <https://www.facebook.com/ConferenciaNacionalPopular/conape2018@gmail.com>

financeiros destinados à educação, por terem sido descentralizados pela União. Esse processo estaria “modernizando” a gestão educacional, por se caracterizar enquanto um desprendimento dos mecanismos burocráticos. Diante da pesquisa aqui realizada, identificamos que esse movimento de descentralização dos recursos da educação escolar se alinhava com a descentralização e flexibilização que vinha (e ainda vem) atravessando a lógica de produção do mercado.

No que tange à educação, encontramos na Constituição Federal/CF – (BRASIL, 1988) fundamentos legais de fortalecimento da gestão educacional, pautando este na democracia. Mais especificamente, referimo-nos à concepção de democratização e descentralização do ensino, constitucionalizada nos seguintes artigos:

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] VI – Gestão democrática do ensino público, na forma de lei. No que tange especificamente à descentralização, cria os Sistemas Municipais de Ensino;

[...]

Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Conforme esses artigos da Constituição, podemos inferir que a gestão democrática na educação é um reflexo de mudanças de paradigmas e uma conquista dos movimentos sociais organizados, que se materializam na CF/1988.

Isso fez com que, frente às mudanças econômicas, políticas e educacionais levadas ao cabo ao longo dos anos de 1990, os entes federados tiveram que reorganizar sua forma de funcionamento. Para tanto, a relação entre União, Estados e Municípios, implicou em se institucionalizar um novo modelo de gestão para os sistemas de ensino em níveis federal, estadual e municipal.

No curso da nossa pesquisa, observamos que o governo federal planejou e implementou estratégias de desconcentração de serviços, promoveu parcerias externas e estimulou a incorporação de recursos da iniciativa privada, do terceiro setor e dos estados e municípios. Em contrapartida, centralizou a elaboração dos programas, planos e projetos aos quais os municípios foram convocados a aderir para poder ter o direito de receber os recursos da União. Desse modo, a autonomia que a União afirmava conceder aos entes federados, de



Secretaria Executiva do FNPE

SCS Quadra 01 Bloco I - Sala 801- Edifício Central CEP: 70301-000 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3223-0763
www.fnpe.com.br / <https://www.facebook.com/ConferenciaNacionalPopular/conape2018@gmail.com>

certa forma, ficou restrita, pois, ao invés de efetivamente fornecer autonomia, a União se afirmou como reguladora e centralizadora dos recursos financeiros, o que fortaleceu a tendência para uma gestão gerencialista⁵.

Acrescentamos a essa análise, o fato de que, na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso – FHC, marcada por muitas mudanças, existiram tensões entre forças nacionais de democratização e internacionais de reestruturação produtiva e estatal. Todavia, ainda que aparentemente contraditória, esta gestão governamental operou uma adaptação estratégica de interesses e necessidades entre os setores, pautada, por exemplo, no avanço das ações governamentais em termos de transparência e controle social, bem como na ampla coleta, sistematização e difusão de informações e dados, tal como exemplificam os relativos à educação e à saúde.

Nesse contexto, o planejamento educacional foi influenciado por essa lógica gerencialista com o intuito de sistematizar e organizar, enquanto federação, a educação brasileira, buscando atender à demanda do estado-sociedade-mercado.

Nessa perspectiva, foi elaborado e implementado o Plano Nacional de Educação⁶ (PNE – 2001-2010) – Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que é um plano de Estado e não de governo, com duração prevista para um prazo de dez anos. De maneira geral, o PNE caracteriza-se por determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do país em seu período de vigência. Por esse motivo, ele é considerado um marco legal no que condiz à gestão democrática.

Destaca-se que o PNE é um documento oriundo da Lei de Diretrizes e Base da Educação – LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais especificamente do título IV, denominado “Da organização da Educação Nacional” e referendado na CF/1988, que estabelece como obrigação da União, dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios, a

⁵ Na concepção de Castro (2007), o gerencialismo tem como características a descentralização das atividades em âmbito central para as unidades locais; a separação entre as instâncias responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas; o controle dos serviços públicos, baseado em resultados e indicadores de desempenho; a distinção entre agências que realizam atividades exclusivas do Estado e serviços sociais e científicos de caráter competitivo; a terceirização dos serviços e o fortalecimento da alta burocracia.

⁶ O PNE envolve os três poderes aos níveis federal, estadual e municipal, o Ministério Público tem a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais disponíveis.

organização, em regime de colaboração, dos seus sistemas de ensino e o direito de coordenar a política nacional de educação. Além disso, este documento reforça a necessidade de “articular os diferentes níveis e sistemas e exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às outras instâncias educacionais e garantindo, pelo parágrafo segundo, a liberdade de organização dos sistemas de ensino.” (SAVIANI, 2004, p. 72).

Na tentativa de atender e dar continuidade ao que foi planejado educacionalmente na perspectiva do referido autor, está em vigor atualmente o mais recente PNE (2014- 2024), Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014, elaborado com quatro anos de atraso, no governo da presidenta Dilma Rousseff. Em relação ao retardamento, Dourado (2010) relata que as políticas educacionais brasileiras têm sido marcadas, “hegemonicamente, pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (DOURADO, 2010, p 681).

Adiciona-se a essa ausência de políticas de Estado, mais uma característica do Estado brasileiro: sua natureza patrimonialista. Apesar de a sociedade civil ter sido contemplada no processo de elaboração das políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos avanços nos direitos sociais garantidos na CF/1988, é notória a desproporcionalidade nas relações políticas entre o povo e os entes federados.

Mesmo constatando que, com efeito, o próprio ordenamento legal preveja que as decisões entre os entes federados (CF/1988, Art. 211) devam ser tomadas de forma compartilhada, considerando-se que cada instância federativa tem autonomia, o estudo que realizamos demonstrou que há nas políticas públicas de âmbito nacional uma tendência ao dirigismo e ao centralismo da União sobre os entes federados.

Nesse contexto, consideramos pertinente citar as conclusões de estudos de Abrucio (2003), que considera que essa incoerência entre o que é imposto pela Constituição e o que se dá na prática induziu um tipo de “municipalização” com negociações políticas entre os estados e municípios sem que houvesse uma “arena” institucional que mediasse o estabelecimento e cumprimento de critérios claros de repasse de funções. Assim, este processo passa a depender muito mais do jogo político de gestores do que da política educacional em si.



Secretaria Executiva do FNPE

SCS Quadra 01 Bloco I - Sala 801- Edifício Central CEP: 70301-000 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3223-0763
www.fnpe.com.br / <https://www.facebook.com/ConferenciaNacionalPopular/conape2018@gmail.com>

Por fim, nossas análises preliminares permitem-nos concluir que o PNE é, de fato, influenciado por concepções de gestão gerencialista. No entanto, não deixamos de reconhecer o fato de que o plano reafirma o princípio democrático e participativo do Estado democrático de direito, por ter instituído uma política de cooperação, que envolveu a participação dos Estados/Distrito Federal e dos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar**. In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* (Org.). Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG/ Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

_____, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação e Sociedade, Campinas-SP, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. 5.ed. Campinas- SP, 2004.



Secretaria Executiva do FNPE

SCS Quadra 01 Bloco I - Sala 801- Edifício Central CEP: 70301-000 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3223-0763
www.fnpe.com.br / <https://www.facebook.com/ConferenciaNacionalPopular/conape2018@gmail.com>