

Formação de gestores escolares para a educação básica:

avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN

NEUSA CHAVES BATISTA
MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES
ORGANIZADORAS

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE NOVAS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR**

Conselho Editorial Evangaf

Daniela de Freitas Ledur (UFRGS)

Mauro Meirelles (UNILASALLE)

Paulo Fávio Ledur (PUCRS)

Ribas Vidal (UFRGS)

Valdir Pedde (FEEVALE)

Véra Lucia Maciel Barroso (FAPA)

**Formação de gestores escolares
para a educação básica:
avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN**

**Neusa Chaves Batista
Maria Luiza Rodrigues Flores
Organizadoras**



**Porto Alegre
2016**



**escola de gestores
da educação básica**

© dos autores

1ª edição: 2016

Projeto gráfico: Jadeditora Editoração Gráfica

Editoração e Capa: Rafael Marczal de Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F723 Formação de gestores escolares para a educação básica : avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN / organizadoras Neusa Chaves Batista, Maria Luiza Rodrigues Flores. – Porto Alegre : Evangraf : Escola de Gestores da Educação Básica, 2016.

356 p. : il. ; 25 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7727-944-9

1. Escolas públicas - Organização e administração - Rio Grande do Sul. 2. Gestão escolar. 3. Educação básica. 4. Gestores - Formação. 5. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 6. Educação e Estado. I. Batista, Neusa Chaves. II. Flores, Maria Luiza Rodrigues.

CDU 371.1(816.5)

CDD 371.20098165

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)



SISTEMA E PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ARTICULAÇÕES E TENSÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS 20 ANOS DA LDBEN¹

***Maria Luiza Rodrigues Flores
Vera Maria Vidal Peroni***

Introdução

O objetivo principal deste artigo é incentivar o debate acerca do tema da democratização da educação, discutindo desde um contexto mais amplo qual é a proposta de gestão democrática que a sociedade brasileira quer construir e, especialmente, qual é o papel da educação neste processo. Trata-se de um tema que julgamos essencial neste momento histórico em que, a nosso ver, parecem estar ameaçadas algumas conquistas de espaços democráticos, ainda em processo inicial de consolidação na jovem democracia brasileira. Soma-se à importância dessa temática o fato de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), está completando 20 anos, o que justifica um texto que reflita sobre os avanços e os impasses em relação a mecanismos necessários à efetivação da gestão democrática na educação.

Dando materialidade a este objetivo, abordaremos dois temas inter-relacionados no contexto da democratização da educação: o conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE) e a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Para sustentar as análises, discutiremos os trâmites e os tempos de elaboração dos dois últimos PNE no Brasil, bem como o conteúdo dos mesmos em termos daquilo que alteram em relação às perspectivas de

¹ Este texto consiste em versão revisada e atualizada de artigos das autoras publicados no Dossiê Planejamento da educação: do nacional ao local, da Revista *Educação* (PUC/RS, Vol. 37, n.2, maio-ago. 2014) e no livro Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas (SOUZA; MARTINS, 2014).

efetivação de uma gestão democrática no país, considerando-se a criação do SNE como fundamental para a efetivação das metas de qualquer PNE.

Desde nosso ponto de vista, a relação entre o público e o privado e a gestão democrática se constituem em pilares centrais para a garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade, firmada como direito social inalienável em nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88). No contexto atual do país, marcado por significativas alterações nas políticas educacionais², os dois temas aqui tratados assumem especial relevância, havendo entre ambos uma delicada relação de interdependência.

Estruturamos o artigo buscando trabalhar estes temas em relação, contextualizando a situação do país em relação aos Planos Nacionais de Educação na seção inicial, com análises sobre o PNE aprovado em 2001, pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), com prazo de vigência expirado em 2010. A seguir, apresentamos o processo de tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 (BRASIL, 2011), origem do atual PNE, enviado ao Senado no final do ano de 2012, cuja discussão no Congresso Nacional levou mais de dois anos, até a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Argumentamos que várias características dessa tramitação, bem como do texto final do PNE 2014-2024, evidenciam algumas contradições em relação aos objetivos e pressupostos da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae), cujo objetivo era a proposição do texto-base do futuro PNE.

Na seção seguinte, iniciamos abordando o SNE, estrutura exigida em um modelo de sociedade tão desigual quanto à brasileira, para que possamos, de fato, falar em democracia, justiça e equidade na oferta educacional para todos. De forma relacionada, desenvolvemos os temas gestão democrática e a relação entre o público e o privado na oferta educacional, buscando evidenciar a interdependência entre ambos e sinalizando os desafios

² Referimo-nos aqui, às consequências do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em agosto de 2016, com a posse do vice-presidente, Michel Temer. As alterações na estruturação e composição do Ministério da Educação resultaram em interrupção de programas em curso e mudanças de rumo em diferentes ações. Dentre estas, podemos citar a revogação da Portaria nº 369/16, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB -, a alteração da metodologia e do cronograma de elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a edição da Medida Provisória nº 746/16 referente à reforma curricular do Ensino Médio.



que ainda estão postos para a efetivação de um paradigma democrático na educação nacional, passados 20 anos de vigência da atual LDBEN.

Por fim, apresentamos algumas considerações, retomando os objetivos do artigo, no intuito de evidenciar os descompassos nos trâmites da legislação e as divergências de conteúdo nos documentos trabalhados. Nestas breves conclusões, damos destaque ao momento político e econômico atual, pois se trata, a nosso ver, de uma encruzilhada na qual os caminhos que se abrem são radicalmente diferentes em termos de impacto sobre a garantia do direito social fundamental à educação pública de qualidade social.

A construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os casos da Lei nº 10.172/2001 e da Lei 13.005/2014

Iniciamos abordando o processo de elaboração do primeiro PNE brasileiro do período posterior à CF/88, haja vista a importância daquele período histórico e o envolvimento da sociedade na trajetória de construção da gestão democrática em educação, sem desconsiderar que o Manifesto dos Pioneiros, em 1932, já fazia menção à necessidade de um documento com estes objetivos e que, em função da repercussão destas ideias e da pressão social, a Constituição Brasileira de 1934 (BRASIL, 1934) recebeu um artigo com referência a este instrumento de planejamento.

Passados quase 10 anos da aprovação da CF/88, a partir de intensa mobilização da sociedade civil organizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)³, foi elaborada uma proposta de PNE, construída a partir de dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), um em 1996 e

³ Integram o FNDEP mais de trinta entidades, entre elas: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (Sinasefe); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Associação Nacional de Educação (Ande).



outro em 1997, em Belo Horizonte (FÓRUM, 1997). Bollmann (2010) destaca alguns momentos da atuação do FNDEP no país, enfatizando o papel da entidade no período histórico que envolveu a aprovação da atual LDBEN. A seguir, descreve a participação do FNDEP na elaboração de uma proposta de PNE construída e defendida pela sociedade civil com apoio dentro do Poder Legislativo:

O FNDEP atuou em diferentes momentos da política educacional brasileira, como na elaboração e tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de sua autoria, a chamada LDB do Fórum, no período entre 1988 a 1996. Em 1986, a criação do Fórum Nacional pela Constituinte – mais tarde, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – possibilitou intensas mobilizações no processo de elaboração que culminou com a aprovação, na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, do Capítulo III, Seção I, Educação (artigos 205 a 214), embora nem todas as propostas fossem aprovadas. Após a defesa de propostas e dos debates no processo constituinte, o Fórum passou a discutir, reivindicar e pressionar por uma nova LDB, atuando em conjunto com os parlamentares que apoiavam e subscreviam as contribuições do Fórum. [...] Desse modo, o FNDEP, representando parcela significativa da sociedade civil organizada, tomou para si a incumbência de elaborar democraticamente uma proposta de PNE que contemplasse os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum. Utilizando-se de uma metodologia que envolvia amplos setores do campo da educação, num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, foi consolidado o PNE no II Congresso Nacional de Educação (CONED). Este Plano foi intitulado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira (BOLLMANN, 2010, p. 659).

Esta proposta de PNE da sociedade civil, expressando os compromissos do FNDEP, assumidos desde a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi apresentada ao Congresso Nacional, pelo Deputado Ivan Valente, como Projeto de Lei (PL) nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998). Porém, o Poder Executivo enviou mensagem do Ministério de Educação ao Congresso Nacional, que resultou na tramitação do PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998), apensado



ao primeiro o qual, finalmente aprovado em 2001, sob a forma da Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), estabeleceu diretrizes e metas para a educação brasileira referentes ao decênio 2001-2010.

A despeito da intensa mobilização da sociedade civil e, especialmente do FNDEP, durante toda a sua tramitação, este PNE expressou parcialmente os anseios e propostas da sociedade da época, embalada por ideais democráticos. Em relação aos objetivos e metas estabelecidos para as diferentes etapas e modalidades educacionais, foram previstas estratégias que pouco contribuiriam para a consecução das políticas necessárias, destacando-se, ainda, o veto presidencial relativo às fontes de financiamento previstos no Item 11.3, subitem 1, cujo texto original previa a elevação anual do percentual de gastos públicos na área à razão de 0, 5% do Produto Interno Bruto (PIB), de forma a atingir um mínimo de 7% até o final da década da educação.

Ao expirar sua vigência, em 2010, este PNE deixou muito a desejar em diferentes aspectos, tomando-se o princípio constitucional da gestão democrática em educação e a necessidade de uma coordenação nacional de ações para a efetivação de suas metas. A articulação e a produção da sociedade civil, consolidadas na proposta do FNDEP, foram desconsideradas e não se efetivou a necessária destinação de recursos que favorecessem a consecução dos objetivos, nem mesmo daqueles constantes do texto aprovado pelo Congresso Nacional. As indicações presentes no próprio texto da Lei nº 10.172/2001 quanto ao papel do Governo Federal em promover avaliação periódica do alcance de suas metas jamais foram cumpridas, minimizando o compromisso do Estado como um todo e inviabilizando o controle social da política e dos gastos públicos.

Na mesma linha de omissão do Estado, as ações necessárias no sentido de exigir dos gestores estaduais e municipais a elaboração dos seus planos de educação à luz do PNE e mesmo aquelas necessárias para apoiá-los nesta tarefa não foram realizadas. Sem os respectivos planos do conjunto dos entes federados, a população ficou sem ferramentas para pressionar em nível local pela destinação de recursos nos planos plurianuais, visando



à realização das metas que deveriam ser assumidas pelos gestores públicos dos estados e municípios durante seus governos.

Quando foi iniciado o processo de organização das conferências de educação preparatórias à Conae 2010, uma das ausências sentidas pela sociedade foi a apresentação pelo Governo Federal de um diagnóstico relativo ao alcance das metas do PNE 2001-2010, sustentando o processo de elaboração do novo PNE e a projeção das ações para o próximo decênio a partir da avaliação do anterior. Podemos somar a essa, a ausência de uma nota técnica do Ministério da Educação (MEC), relativa aos investimentos necessários à execução das metas propostas, o que só veio a acontecer após a pressão da sociedade civil organizada e, ainda assim, com critérios e valores que deixaram margem para questionamentos.

Resgatando fatos relativos à tramitação do PL nº 8.035/2010, destacamos que, a partir de 2008, o Governo Federal promoveu um processo de mobilização da sociedade com a realização de conferências descentralizadas nos municípios e estados brasileiros, realizando discussão e votação de um Documento-Referência elaborado pela Comissão Organizadora da Conae. Esta Comissão, de composição mista, possuía representantes da sociedade civil e da sociedade política, sendo este Documento apresentado como um parâmetro inicial estruturante do texto do futuro PNE.

Durante o ano de 2009, foram realizadas conferências municipais, regionais e estaduais, com financiamento público e participação ampla da sociedade civil, de agentes públicos e de todos os segmentos da comunidade escolar, com o objetivo de discutir tal Documento e a ele acrescentar temas ou questões. A partir de intensa mobilização no país, envolvendo as comunidades escolares das redes de ensino pública e privada, dentre outras entidades representativas, a sociedade participou deste processo, culminado com a realização da Conae, entre março e abril de 2010, em Brasília, com a presença de quase 4.000 pessoas, entre delegados, organizadores, imprensa e demais participantes.

O trabalho dos delegados se efetivou na expectativa de contribuir com voz e voto para a elaboração do Documento Final da Conferência, que seria



entregue ao MEC para constituir-se na base do PL referente ao novo PNE. Em consequência das conferências de 2009, muitas propostas chegaram às mãos da Comissão de Sistematização, sendo várias incorporadas ao Documento original. Como regra para os acréscimos de emendas ou propostas ao texto original, a nova matéria deveria ter sido formulada e encaminhada por mais de cinco estados brasileiros, evidenciando assim sua representatividade.

Conforme consta no Documento-Base, apresentado aos delegados da Conae 2010, “Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria, 5.300 propostas, entre emendas aos parágrafos ou novos parágrafos, resultando em um documento de 2.600 páginas” (BRASIL, MEC, 2010b, p.7). Após o término da Conae, seu Documento Final (BRASIL, MEC, 2010a) foi sistematizado pela Comissão Organizadora Nacional e entregue ao Ministro da Educação à época, Sr. Fernando Haddad. De parte da sociedade civil, ficou a expectativa de que em breve e de maneira consolidada, as deliberações da Conferência, aprovadas nas plenárias por seus delegados, passariam a compor o texto do PL a ser encaminhado ao Congresso Nacional, consolidando o processo democrático de votação.

Entre a entrega do Documento Final ao MEC e o encaminhamento do PLnº 8.035/2010(BRASIL, 2011) pelo Ministro da Educação à Câmara Federal, em 15 de dezembro de 2010, passaram-se oito meses. O teor do Projeto surpreendeu, uma vez que deixou de apresentar questões aprovadas na Conferência, acrescentando outras não consensuais. A tramitação deste PL na Comissão Especial do PNE da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao longo dos anos de 2011 e 2012, gerou intensa mobilização da sociedade, ameaçada por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática. Entre anúncios de divulgação do Relatório e vários cancelamentos de sua apresentação pelo Deputado Ângelo Vanhoni – Partido dos Trabalhadores/Paraná (PT/PR) –, relator daquela Comissão Especial, os movimentos sociais se esforçavam para entender o que estava acontecendo, sem perder de vista a urgência da pressão cotidiana no Congresso Nacional visando a defender as proposições da Conae.



As análises realizadas por diferentes entidades da sociedade civil sobre a versão do PL apresentada pelo Relator Ângelo Vanhoni, em 06 de dezembro de 2011, evidenciam que o texto deixou muito a desejar, frustrando a sociedade brasileira com a apresentação de metas tímidas e estratégias pouco propositivas para os níveis, etapas e modalidades educacionais, desconsiderando parte substancial das recomendações presentes no Documento final da Conae⁴.

Mobilizada por entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Undime, a CNTE e a UNE, para citar apenas algumas, a sociedade civil se organizou garantindo sua contribuição através de mais de 2.900 emendas ao Relatório, evidenciando o apoio de vários parlamentares às sugestões apresentadas. As emendas foram sistematizadas pela Undime, em trabalho de apoio à Comissão Especial do PNE e, após apresentação de uma segunda versão, novo período de apresentação de emendas foi aberto, gerando, ao longo da tramitação, mais de uma rodada de apresentação de emendas ao Relatório daquela Comissão. Neste movimento, intensa campanha foi realizada em prol da defesa da destinação de 10% do PIB para a educação. Após a experiência do PNE 2001-2010, cuja previsão de recursos fora vetada, a consciência sobre a necessidade de destinação explícita de recursos e, sobretudo, de um maior aporte e da alocação de novos recursos, se tornou bandeira nacional e tomou as ruas do país em passeatas, eventos e panfletos, mobilizando fortemente as redes sociais⁵.

Finalmente, em 16 de outubro de 2012, o PL nº 8.035/2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados com a aprovação de 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos *royalties* da camada pré-sal do petróleo para investimento em educação, a despeito dos anúncios do governo de que não haveria recursos

⁴ Dentre outros documentos que apresentam análises do PL nº 8.035/2010, indicamos nas Referências deste artigo os documentos da CNTE (2011) e da Anped (2011).

⁵ O Movimento “PNE pra Valer”, composto por um coletivo plural de entidades e pessoas, criado e coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, manteve diálogo constante com a sociedade, divulgando os trâmites do PL nº 8.035/2010 e dinamizando ações de incidência política à época e após a aprovação do atual PNE. A plataforma da Campanha é um instrumento estratégico de incidência política e articulação em rede pela garantia do direito humano à educação. Para saber mais, acessar: <www.campanha.org.br> e <www.pnepravalor.org.br>.



suficientes para garantir aquele índice (BRASIL, 2012). As questões referentes ao compromisso do poder público com o financiamento da educação repercutiram no atraso de votação do PL, pois ao mesmo tempo em que os parlamentares pressionados pela sociedade reconheciam a necessidade de mais recursos, eram, também, pressionados pelo Governo Federal com argumentos sobre a impossibilidade de implementação de uma proposta de financiamento mais arrojada para os próximos dez anos, inclusive devido à crise internacional vivida pelo sistema financeiro com reflexos na economia nacional.

Apesar da inclusão dos 10% do PIB, o texto aprovado na Câmara Federal ainda se encontrava longe das propostas do Documento Final Conae em termos de comprometimento do poder público com o financiamento de uma educação de qualidade social para todos, a ser consolidada a partir da efetivação de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Para citarmos um exemplo dessa distância, a proposta da CONAE era de que os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino incluíssem 100% dos *royalties*, participações especiais e bônus dos hidrocarbonetos e demais minerais e 50% do Fundo Social do Pré-sal.

Após 18 meses de tramitação na Câmara, o Governo Federal tentou atrasar o envio do Projeto do novo PNE ao Senado Federal através do Recurso 162/2012, mas esse foi derrubado. Durante a tramitação no Senado Federal, a mobilização social se manteve, mas o PL 8.035/10 recebeu uma alteração determinante na Meta 20: tratou-se da retirada da expressão “pública”, que, do ponto de vista prático, abriu a brecha para que aqueles gastos realizados com uma educação não integralmente assumida pelo Estado também fossem considerados como “um tipo de investimento” em educação pública. Entre 2012 e 2014, o PL nº 8.035/2010 tramitou no Senado e retornou à Câmara dos Deputados. Finalmente, aprovado em 03 de junho de 2014, o texto seguiu para sanção presidencial, sendo sancionado sem vetos pela Presidente Dilma Roussef, em 25 de junho deste ano, como a Lei nº 13.005/14, que aprova o PNE para o decênio 2014-2024.



Apesar de o texto final apontar para uma ampliação dos recursos destinados à educação, cabe aqui destacar dois aspectos. Em primeiro lugar, apesar de o texto final da Meta 20 contemplar a expressão “investimento público em educação pública”, a Lei que aprova o novo PNE teve seu texto acrescido na Comissão Especial da Câmara, de forma a permitir um complexo “alargamento” do entendimento daquilo que passou a significar investimento público em educação, passando a contemplar incentivos e isenção fiscal e bolsas de estudo, questão que abordaremos mais detidamente em seção posterior.

A análise do contexto de crise do capital e de diminuição do crescimento do PIB brasileiro, cenário já presente àquela época e agravado no momento em que atualizamos este texto⁶, aponta para o fato de que não estão claramente definidos os recursos destinados diretamente à educação pública brasileira e suas fontes, pois a aplicação do montante do investimento necessário para uma oferta educacional maior e de melhor qualidade está subordinado a um contexto mais amplo, dependente do panorama mundial. Em verdade, no momento atual, os próprios recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), política de financiamento educacional vigente, encontram-se ameaçados por cortes decorrentes de uma Proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo Governo Federal, a PEC 241/16, que propõe o congelamento, por vinte anos, dos investimentos federais em diversas áreas, afetando educação, assistência social e saúde⁷.

O novo regime fiscal proposto na PEC 241/2016 determina que nenhum investimento nas áreas sociais poderia ser superior ao reajuste inflacionário. Com essa definição, podemos entender que os recursos para

⁶ Finalizamos a revisão do presente texto em setembro de 2016.

⁷ No dia 31/08/2016, a PEC 241/16 encontrava-se: “Aguardando Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que ‘altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal’ (PEC24116)”. Seu inteiro teor encontra-se disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Maiores informações sobre as repercussões da eventual aprovação da PEC 241/2016 podem ser acessadas no site <http://www.campanha.org.br/pec-241/alerta-pec-2412016-retira-direitos-da-sociedade-brasileira-na-educacao/>.



a educação, além de não aumentarem, poderão ser, de fato, reduzidos, comparativamente ao valor investido em 2016; se assim for, será impossível ao país incluírem as crianças, jovens e adultos que ainda se encontram excluídos do direito educacional, assim como ampliar a qualidade desta oferta, cumprindo as metas do atual PNE, dos planos estaduais e dos planos municipais de educação.

A perspectiva de investimento dos futuros *royalties* oriundos da exploração da camada pré-sal do petróleo em educação tornou-se, apenas, uma possibilidade, pois as análises econômicas e políticas apontam tal condição como remota, principalmente, após os recentes escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás e afetando a situação financeira da estatal, contexto agravado pela proposição do Projeto de Lei 4.567/2016, originado no Projeto de Lei do Senado nº 131 (PLS 131/15), de autoria do Senador José Serra, aprovado na Comissão Especial da Petrobras e Exploração do Pré-Sal da Câmara, em de julho de 2016, e que se encontra pronto para ser pautado no Plenário da Câmara Federal. O principal conteúdo do Projeto de Lei 4.567/16 é a retirada da obrigatoriedade de atuação exclusiva da Petrobras em todos os blocos contratados pelo regime de partilha de produção em áreas do pré-sal⁸.

Na próxima seção, analisaremos a redação final das metas 19 e 20 do novo PNE, que dialogam com o tema gestão da educação, relacionando-as com a necessária criação de um SNE, para o qual entendemos como determinante o papel da União no sentido de um maior aporte de recursos, atuação indispensável aos avanços demandados face à realidade educacional brasileira na perspectiva de uma gestão democrática.

Relações entre sistema nacional de educação e gestão democrática

A construção de um Sistema Nacional de Educação foi proposta pelo FNDEP em um momento de abertura política e de luta pela construção de

⁸ Ementa do Projeto de Lei 4.567/2016: "Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.". Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2078295>.



uma sociedade democrática, ainda que já se configurasse àquela época, principalmente nos países centrais, um modelo de retirada do Estado da efetivação de direitos sociais. A correlação de forças no Brasil daquele período era muito diferente da atual, e os setores que defendiam a escola pública e a democratização construíram uma proposta a partir destes objetivos, na esteira do processo de redemocratização em curso. Apresentamos a seguir o texto original da Proposta de Sistema Nacional de Educação construído no FNDEP e materializado no texto do PNE da Sociedade Civil:

[...] defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. Compreende os Sistemas de Educação Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, bem como outras instituições, públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional, aqui incluídas as instituições de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. As ações do Sistema Nacional de Educação, eixo central da organização da educação nacional, devem simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviços, articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional. (FÓRUM, 1997, p.31).

A proposta do FNDEP vinculava o Sistema Nacional de Educação a um Fórum representativo da sociedade civil que fosse capaz de construir políticas de Estado, e não apenas de governo, como podemos ver no trecho a seguir:

Sistema Nacional de Educação, assim configurado, tem como instância máxima de deliberação o *Fórum Nacional de Educação*, com ampla representação dos setores sociais



envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária para a área. (FÓRUM, 1997, p. 29). (grifo das autoras)

A despeito de que, no PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), tal proposição não se consolidou, é importante ressaltar que a mesma foi incorporada à CF 1988 (BRASIL, 1988) pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), que deu nova redação ao artigo nº 214 da Carta Magna, enfatizando o papel articulador do PNE em relação ao SNE. Destacamos, ainda, deste documento legal, a ênfase dada ao regime de colaboração entre os entes federados, assim como ao necessário estabelecimento de metas para aplicação de recursos públicos na educação, em função das desigualdades existentes em nosso país:

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (NR) (BRASIL, 2009).

A Conae 2010 também reforçou esta ideia através de seu tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, evidenciando o papel de destaque dado à construção de um SNE necessariamente articulado, como ferramenta estratégica de realização dos objetivos então propostos. Na Introdução do Documento-Base da Conae 2010, expectativas em relação à execução de políticas de Estado para a garantia da qualidade da educação são depositadas no processo participativo de construção do novo PNE:



A Conferência Nacional de Educação (CONAE) a ser realizada em 2010, precedida por conferências municipais e estaduais em 2009, será um acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil. [...]. A expectativa é que este documento-referência possa ser amplamente disseminado e debatido, tendo como resultado a significativa participação dos diferentes atores sociais e, desse modo, sirva de referencial para se estabelecer e consolidar as políticas e a gestão da educação demandadas pela nação. [...]. Essa dinâmica político-pedagógica será valioso contributo à discussão dos programas e ações governamentais, a fim de consolidar a educação como direito social, a democratização da gestão, o acesso e a garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras e o respeito e a valorização à diversidade. E, sobretudo, por ensejar, enfim, a construção de uma política de Estado, na área da educação, para o Brasil. (BRASIL, 2010b, p. 11-12).

Entendemos que garantir o direito à educação é uma obrigação do Estado, que, como tal, demanda a proposição e implementação de políticas públicas. Definições acerca das relações entre o setor público e o privado, bem como entre os entes federados, incluindo-se o papel da União no financiamento e na regulação da Educação Básica, constituem-se alguns dos principais desafios para a construção de um SNE. Destacamos que, ao longo de nossa história, a União esteve praticamente ausente em termos de apoio técnico e financeiro à Educação Básica, conforme demonstra Castro (2010), a partir do conceito de Gasto Público Educacional, evidenciando que, na série histórica 1995-2007, houve pequeno comprometimento do Governo Federal com o investimento necessário à expansão deste nível.

Apesar de que a União é o ente federado que fica com a maior parte dos recursos arrecadados no País a partir de taxas e impostos, a expectativa de sua suplementação prevista na política de fundos contábeis criada para a redistribuição de recursos para a educação pública⁹, praticamente, não aconteceu. Assim, a desobrigação histórica da União com a oferta da educação básica reforçou desigualdades estaduais e regionais tanto na cobertura quanto na qualidade desta oferta, pois estados e municípios com

⁹O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vigorou de 1997 a 2006 (BRASIL, 1996b), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem prazo de vigência entre 2007 e 2020 (BRASIL, 2007).



maior poder de investimento tiveram mais condições de ampliar seus recursos destinados à educação.

Equalizar as condições de acesso à educação pública de qualidade é, sem dúvida, um desafio, pois implica algo totalmente novo na nossa história, configurando-se em um processo que necessita ser construído coletivamente e com participação efetiva nos processos decisórios, para evitarmos o risco de centralizar e desrespeitar o pacto federativo. Como existem projetos educativos em disputa, assumirão significativa importância os interlocutores do Estado e da sociedade civil organizada que estiverem na coordenação da elaboração das políticas educacionais para os próximos dez anos de vigência do novo PNE.

A composição do Fórum Nacional de Educação (FNE), instituído pela Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010 (BRASIL, MEC, 2010), à época constitui-se em um marco de importância fundamental, já que a correlação de forças, então, era diferente daquela em que tal Fórum foi pensado, ainda durante o período de redemocratização do país. Para a construção de um SNE, é importante saber quem são os interlocutores do Governo Federal, qual será o espaço dos diferentes sujeitos na construção da política e qual é o papel, a composição e a correlação de forças presente no Fórum Nacional de Educação (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012)¹⁰.

Tomando-se como referência o contexto sociopolítico e econômico atual, a instituição de um SNE articulado poderia significar uma contraposição à tendência neoliberal, de retirada do poder público da execução de políticas sociais, indicando uma maior presença do Estado na coordenação das políticas educacionais e garantindo maior democratização da educação. Contudo, conforme a correlação de forças vigente, a centralização poderá levar, contrariamente, a uma maior presença do setor privado mercantil influenciando, inclusive, a coordenação da educação nacional, em

¹⁰ No momento atual, após as alterações havidas em nível de Governo Federal quanto à estruturação do MEC, na execução dos programas federais e na previsão de recursos para o necessário investimento em educação, o próprio FNE, uma das esferas legais de monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024, tem manifestado preocupação com a implementação das metas deste Plano. São exemplares, nesse sentido, as Notas Públicas nºs 35, 38 e 44 do FNE, disponíveis em < <http://fne.mec.gov.br/documentos/notas-publicas-do-fne>>.



um momento em que setores empresariais organizados¹¹ têm influenciado a política educacional de diversas formas, a despeito das deliberações das Conae de 2010 sobre as relações entre o público e o privado:

As instituições do setor privado, por fazerem parte do Sistema Nacional de Educação, subordinam-se ao conjunto de normas gerais de educação e devem se harmonizar com as políticas públicas, que têm como eixo o direito à educação, e acatar a autorização e avaliação desenvolvidas pelo poder público. Dessa forma, no que diz respeito ao setor privado, o Estado deve normatizar, controlar e fiscalizar todas as instituições, sob os mesmos parâmetros e exigências aplicados às do setor público. (BRASIL, MEC/SE, 2010b, p. 32) (grifo das autoras).

Ignorando esta posição da Conae, a aplicação de significativa parcela de recursos federais destinados ao financiamento da educação não esperou pela aprovação do novo PNE. Políticas de governo foram implementadas neste íterim, utilizando recursos públicos na efetivação de programas e projetos muitas vezes orientados por concepções diametralmente opostas àquelas presentes no Documento Final da Conae 2010. (BRASIL, MEC/SE, 2010a)¹²

A iniciativa privada, nomeada como parceira para a realização de programas e projetos desde a primeira etapa da educação básica até a educação superior, incluindo modalidades como a educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial, tem sido privilegiada com a destinação de recursos públicos, de diferentes formas. Essa opção por parte do Governo Federal aponta para uma tendência privatista da educação, movimento que foi se consolidando nas últimas décadas e que, em nosso entendimento, fragilizou os próprios princípios constitucionais de gratui-

¹¹ Resultados de pesquisa que está mapeando as formas de materialização do público-privado na educação básica no Brasil e estabelecendo diálogo com grupos de pesquisa sobre o tema na Inglaterra, Argentina e Portugal encontram-se publicados em Peroni (2013; 2014). Dentre as entidades de caráter privado atualmente envolvidas com a implementação de programas e projetos na área da educação no Brasil, podemos destacar o Movimento Todos pela Educação e algumas fundações que efetivam parcerias público-privado, como o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Unibanco.

¹² A aprovação do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego, com mecanismos de flexibilização de regras para o repasse de recursos públicos para instituições privadas, implementada antes da aprovação do PNE e, portanto, de maneira independente da discussão referente a uma política nacional para a educação técnica e profissional, é um exemplo nesse sentido.



dade, laicidade e qualidade, comprometendo, ainda, o compromisso com a gestão democrática na educação pública¹³.

A democracia aqui é entendida como a materialização de direitos e igualdade social, e a não separação entre o econômico e o político (PERONI, 2006)¹⁴ está vinculada ao direito à educação materializado em políticas e também ao processo de construção destas políticas, pois conforme Vieira (2001), a democracia envolve coletivização das decisões, e a participação é um processo de aprendizagem, que ocorre na prática. Conforme Mészáros, “[...] programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1.008).

Entendemos que 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 (PERONI, 2010). 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 sociedade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas, também, um meio.

A defesa de que a educação tem um papel importante na construção de uma cultura democrática, e que o direito a esta aprendizagem deveria ser vivenciada por todos os sujeitos da comunidade escolar de escolas públicas e privadas foi argumento vencido no período constituinte, prevalecendo na CF/88 o preceito da gestão democrática apenas para as escolas

¹³ Pode ser considerada um exemplo de iniciativas nesse sentido a Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, já convertida na Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que alterou a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, referente ao regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). Conhecida como o “Novo Marco Regulatório das OSC”, dentre outras alterações, podemos destacar a dispensa e inexigibilidade do procedimento de seleção para alguns casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social. Inteiro teor da Lei disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13204-14-dezembro-2015-782094-norma-pl.html>.

¹⁴ Indicamos Wood (2003) para aprofundamento sobre o tema de uma não separação entre as dimensões econômica e política.



públicas. Este tema, por sua relevância, foi retomado na Conae 2010, ficando registrado em seu texto final:

[...] *democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica (BRASIL, MEC/SE, 2010a, p. 44).* (grifo das autoras)

Analisando o conteúdo do novo PNE em relação à gestão democrática, observamos que não foi incorporada a deliberação da Conae 2010 acima trazida, constando o seguinte texto como diretriz do PNE na Lei 13.005/14, art. 2º, Inciso VI: “– Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, Lei 13.005, art. 2º, Inciso VI, 2014). Na Meta 19 do novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. Diz o texto da 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, Lei 13.005/14, Meta 19).

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. Em



nosso entendimento, essa redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Cabe, ainda, destacar o fato de que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares. Verificamos que a Meta 19 do novo PNE contraria o texto aprovado na Conae 2010, em processo democrático: “Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação [...]” (BRASIL, MEC/SE, 2010a, p. 44).

Além disso, a Estratégia 19.1 atrela critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, incluindo no PNE outra estratégia gerencialista. Apesar de muitos artigos do Plano abordarem o regime de colaboração, os sistemas de ensino deverão, obrigatoriamente, adotar critérios técnicos de desempenho que vão de encontro a concepções e práticas de gestão democrática, para que venham a receber os recursos públicos a que têm já direito:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; (BRASIL, 2014, Estratégia 19.1) (grifo das autoras).

Outro tema que cabe trazer à análise neste texto que trata da democratização da educação no contexto do atual PNE e passados vinte anos do estabelecimento da LDBEN, se refere ao financiamento da educação, do qual destacamos o § 4º do artigo 5º e o texto aprovado na Meta 20, que tratam da ampliação de recursos públicos para a educação, da implantação do Custo-Aluno-Qualidade inicial – CAQi –, da implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ – e da incorporação de instituições privadas no



investimento público em educação. O texto da Meta 20 foi aprovado de forma a efetivar a demanda feita pela sociedade durante os quatro anos de tramitação do PNE, prevendo uma ampliação de recursos a partir do aumento do percentual de investimento em educação. Daquele total de 7% do PIB a ser alcançado até o final da década, como constou na primeira versão do Projeto, o texto aprovado avança com a seguinte redação:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5^o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, PNE, Meta 20, 2014).

O patamar de 7% do PIB passa a ser meta intermediária, que deve ser alcançada no prazo de 5 anos da vigência do Plano. Além desta conquista, a Lei inclui redação de forma a garantir a ampliação dos recursos a serem aplicados em educação, também reconhecendo a demanda da sociedade que defendia a necessidade de “novos” recursos de forma a que o investimento maior, em termos de PIB, tivesse novas fontes de financiamento:

§ 5^o Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal. (BRASIL, PNE, Artigo 5^o, § 4^o, 2014).

As estratégias 20.6, 20.7 e 20.10 também apontam para um avanço no que se refere ao alcance de um patamar mínimo de qualidade para a educação nacional, pois, se efetivadas, darão suporte para que o país se aproxime de padrões mínimos propostos pelos estudos acerca do Custo Aluno Qualidade – CAQ. No conjunto do texto destas três estratégias, respectivamente, encontram-se previstos: a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi – no prazo de 2 (dois) anos da vigência do PNE com reajustes pro-



gressivos; a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ – “[...] como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica [...]”; e, ainda, “[...] a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.” (BRASIL, Lei 13.005/14, Meta 20, Estratégias 20.6; 20.7 e 20.10).

Contudo, como já referimos anteriormente, o texto aprovado na Lei 13.005/14 alarga o conceito de “investimento público em educação pública”, quando no § 4º do mesmo artigo 5º ficou assim determinada a compreensão do que passa a ser considerado investimento público em educação:

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, Lei 13.005/14, Art. 5º, §4º).

Dada à correlação de forças vigente à época de aprovação deste PNE, tínhamos uma evidente tensão entre os princípios de compromisso do Estado para com a oferta educacional pública de qualidade como garantia de direitos sociais fundamentais nas diferentes etapas, níveis e modalidades educacionais e, por outro lado, práticas de implementação de estratégias de privatização da definição e da execução da política pública na área educacional.

Somente em dezembro de 2014 ocorreu a CONAE 2014, inicialmente prevista para o início daquele ano, período adequado para uma incidência maior da sociedade no texto da futura lei de criação do novo Plano. Contudo, com o PNE aprovado alguns meses antes, o objetivo desta Conferência teve que ser resignificado, passando a ser uma de suas principais pautas



de incidência garantir estratégias, proposições e responsabilizações para o desdobramento do CAQi e do CAQ e uma defesa nacional dos 10% do PIB para a educação pública. No primeiro ano de vigência da Lei 13.005/14, intensa mobilização foi construída em torno da construção e/ou atualização dos planos estaduais e municipais de educação pelos entes federados, pois o art. 8º desta Lei assim determinava. Um conjunto de ações nesse sentido promovidas por vários atores levou a um resultado significativo nesse quesito, pois, segundo o Portal *Planejando a Próxima Década*, do MEC, em setembro de 2016, o Distrito Federal e mais 22 estados já haviam sancionado seus Planos de Educação¹⁵. Os dados do Portal *De olho nos Planos*, informa que, até abril deste ano, 5.506 municípios (98,8%) já tinham sancionado seus Planos¹⁶.

Após diversas ações visando a contribuir para a elaboração dos planos estaduais e municipais, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino vinculada ao Ministério da Educação desencadeou um processo de assessoria técnica em rede aos entes federados, visando, então, ao monitoramento das metas dos respectivos planos já existentes.

Contudo, as estratégias da Meta referentes à implementação do CAQi não foram efetivadas; e, igualmente, apesar do mote da CONAE 2014 ter sido “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” e de que o próprio texto da Lei 13.005/14, em seu artigo 13, determine que o poder público deveria ter instituído o SNE, em lei específica, no prazo máximo de dois anos, isso não se efetivou (BRASIL, Lei 13.005/14, Art. 13). Desta forma, como argumentamos ao longo deste texto, a instituição do SNE seria indispensável à articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para que se efetivassem as diretrizes, metas e estratégias do atual PNE, tendo o CAQi como padrão orientador de financiamento.

Encerrando essa retrospectiva e as análises que nos foram possíveis até esse momento, retomaremos a seguir os objetivos deste artigo e, dentro

¹⁵ Informações e materiais sobre o processo de elaboração dos planos e as leis já sancionadas podem ser obtidos em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em 30/09/16.

¹⁶ Portal *De Olho nos Planos*: <http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>.



do âmbito que foi possível desenvolver no escopo deste trabalho, apontaremos algumas reflexões que se fazem necessárias acerca dos rumos da democratização da educação brasileira.

Algumas considerações

Realizamos neste artigo uma análise em relação aos processos de tramitação e efetivação dos últimos Planos Nacionais de Educação, evidenciando algumas marcas que nos permitem questionar até que ponto estamos, de fato, concretizando o princípio constitucional da gestão democrática. Nossa intenção foi identificar aspectos tanto da forma de elaboração quanto do conteúdo proposto nas leis, de maneira a evidenciar sinais de contradição ou mesmo de negação daquilo que vinha sendo construído no Brasil em termos de gestão educacional democrática, a partir do final da ditadura militar. Considerando-se os aspectos analisados neste artigo e o período aqui abarcado, entendemos que houve avanços e perdas para a consolidação de processos democráticos na educação brasileira com o texto final do atual PNE, sem desconsideramos os resultados positivos do intenso processo de mobilização da sociedade para este fim.

Defendemos a necessidade de uma maior organização das entidades da sociedade civil, para o acompanhamento e monitoramento da execução dos planos de educação nacional, estaduais e municipais, uma vez que há evidências de que a positivação de direitos em documentos legais não garante, automaticamente, seu usufruto na prática. Ao considerarmos os 20 anos já passados desde a aprovação da atual LDBEN, ressaltamos, ainda, que a democracia é pedagógica em seu processo mesmo de efetivação, sendo o ambiente da escola um espaço privilegiado para esta construção, a partir do chamamento a todos os atores envolvidos no cotidiano escolar para as ações necessárias aos necessários desdobramentos da Lei 13.005/14. Entendemos que a naturalização da perda de avanços já havidos no campo da gestão democrática prejudica não apenas a efetivação da própria gestão democrática nas escolas, mas, também, coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático em todos



os sentidos, já que a democracia não passa a existir apenas pela ausência da ditadura.

Desejamos firmemente que a sociedade brasileira possa intervir nos processos de construção do Sistema Nacional de Educação e de implementação do novo PNE, bem como dos respectivos planos de educação nos contextos locais, por serem todos estes instrumentos indispensáveis para o balizamento das políticas de governo. É preciso 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.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. *Documento: por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2011.

BOLLMANN, 2010. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo ao projeto de lei nº. 8.035/2 à época 010*, de junho de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição [de 1934] da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas su-



plementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil. Brasília. 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria Ministerial nº 1.407*, de 14 de dezembro de 2010. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. *Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)*. Brasília: MEC, v. 1, 2010b.



BRASIL. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)*. PL nº 8.035/2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.155*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 53, n. 42, 12 mar. 1998.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.173/1998*. Institui o Plano Nacional de Educação [Apen- sado ao PL 4.155/1998]. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 fev. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Fórum Nacional de Educa- ção. Conferência Nacional de Educação 2014–Documento Final. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: [http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploa- ds/2015/01/Conae-2014-documento-final.pdf](http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Conae-2014-documento-final.pdf). Acesso em 30 de agosto de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Pla- no Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jun. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolu- ção dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (Orgs.). *Edu- cação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 169-190.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. A visão dos(as) trabalhadores(as) em educação sobre o Novo PNE. *Cadernos de Educação*, Brasília, v. 16, n. 24, jan./jun. 2011.

FERNANDES, Maria Dilneia; BRITO, Silvia; PERONI, Vera. Sistema e plano nacional de educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, p. 565- 578, 2012.

FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. *Plano Nacional de Educação: pro- posta da sociedade brasileira*. [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED, II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte], nov. 1997.

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial; Campi- nas: Ed. Unicamp, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livros, 2013.



_____. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

_____. (Org.). A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. *Revista de Educação Pública*. Cuiabá, v. 19, p. 215 - 227, 2010.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. (Orgs.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*. PUC/RS: Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

_____. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA; Donald de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas*. SP: Loyola, 2014).

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos CEDES*, Campinas, n. 55, p. 9-29, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

