

Plano Nacional de Educação (2014-2024) sob influências do gerencialismo: meta 19 e uma abordagem conceitual da gestão

National Education Plan (2014-2024) Under Neoliberalism Influences: goal 19 and a conceptual approach to management

Plan Nacional de Educación (2014 – 2024) bajo influencias del gerencialismo: meta 19 y un abordaje conceptual de la gestión

Nadia Bigarella - Universidade Católica Dom Bosco | Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado em Educação da UCDB | Campo Grande | MS | Brasil. E-mail: nadia@ucdb.br - nadiabiga@hotmail.com



Marilda de Oliveira Costa - Universidade do Estado de Mato Grosso | Departamento de Pedagogia - Campus Jane Vanini | Cáceres | MT | Brasil. E-mail: marildacosta@hotmail.com



Resumo: Este artigo é resultado de estudos realizado no pós-doutoramento em Educação. Tem por objetivo analisar a concepção de gestão expressa na meta 19 – gestão democrática, do Plano Nacional de Educação (2014-2024), documento organizado em 20 metas e estratégias, que expõe os problemas discutidos na área da educação brasileira. A investigação com base em fontes documentais mostrou que a referida meta apresenta um vínculo contraditório, entre gestão democrática e gerencial. A concepção de gestão democrática relacionada aos princípios constitucionais do ensino público, tem como elementos constitutivos a participação, o controle social e a cidadania. A gerencial centra-se na profissionalização da gestão, fundamentada em procedimentos administrativos usados nas empresas do mercado financeiro: eficiência, eficácia, produtividade, provocando afastamento da educação como processo histórico e prática social.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Meta 19. Gestão democrática da educação.

Abstract: This article is the result of postdoctoral studies in Education. It aims to analyze the management concept expressed in the goal 19 - democratic management of the National Education Plan (2014-2024), a document organized in 20 goals and strategies, which exposes the problems discussed in the area of Brazilian education. Research based on documentary sources has shown that this goal has a contradictory link between democratic and managerial management. The conception of democratic management related to the constitutional principles of public education has, as constitutive elements, participation, social control and citizenship. Management is focused on the professionalization of management, based on administrative procedures used in financial market companies: efficiency, effectiveness, productivity, causing a departure from education as a historical process and social practice.

Keywords: National Education Plan. Goal 19. Democratic management of education.

Resumen: Este artículo resulta de estudios realizados en el posdoctorado en educación. Tiene por objeto analizar la concepción de gestión expresa en la meta 19 – gestión democrática, del Plan Nacional de Educación (2014 – 2024), documento organizado en 20 metas y estrategias, que expone los problemas discutidos en el área de la educación brasileña. La investigación con base en fuentes documentales ha revelado que la referida meta presenta un vínculo contradictorio entre gestión democrática y gerencial. La concepción de gestión democrática relacionada a los principios constitucionales de la enseñanza pública tiene como elementos constitutivos la participación, el control social y la ciudadanía. La gerencial se centra en la profesionalización de la gestión, fundamentada en procedimientos administrativos usados en las empresas del mercado financiero: eficiencia, eficacia, productividad, provocando alejamiento de la educación como proceso histórico y práctica social.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Meta 19. Gestión democrática de la educación.

• Recebido em 8 de outubro de 2018 • Aprovado em 28 de novembro de 2018 • e-ISSN: 2177-5796

DOI: <http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2019v21n1p279-294>

Copyright © 2019. Conteúdo de acesso aberto, distribuído sob os termos da Licença Internacional da Creative Commons – CC BY-NC-SA – Atribuição Não Comercial (<https://br.creativecommons.org/licencas/>) – Permite distribuição e reprodução, desde que atribuam os devidos créditos à publicação, ao autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Introdução

A análise da meta 19 - gestão democrática, do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), expressa a dicotomia entre concepções de gestão da educação pública para o próximo decênio, suscitando esclarecimentos a respeito do seu papel nas questões educacionais.

A gestão da educação está relacionada com as ações estatais, uma vez que tem por objetivo materializar a política educacional nos órgãos dos sistemas de ensino (Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), secretarias estaduais e municipais de educação, conselhos estaduais e municipais de educação e as escolas federais, estaduais e municipais), para fazer valer as normas que estão escritas em lei.

Como responsável pela materialização da política educacional, a gestão educacional precisa favorecer os mecanismos de controle social (avaliação e o monitoramento) e fortalecer a participação de outros sujeitos políticos para criar um forte elo entre estado e sociedade, na vida dos cidadãos, na avaliação e fiscalização das estruturas de poder, na formulação de políticas públicas, visando tornar mais democrático o processo de tomada de decisão.

Todavia, para fortalecer a participação/representação social na gestão educacional, é necessário consolidar a gestão democrática, a defesa da escola pública e o processo decisório fundamentado pela participação e decisão pública. A razão da existência da gestão educacional é “[...] a escola e o trabalho que nela se realiza” (VIEIRA, 2009, p. 26).

Somente assim a gestão democrática expressará os anseios de “[...] crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso, a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (CURY, 2007, p. 494).

Plano Nacional de Educação: bases legais

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), como documento orientador das políticas educacionais para os sistemas de ensino, conforme prescreve o Art. 214 da Constituição Federal de 1988, intenciona a articulação e o incremento do ensino em seus níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à “I - erradicação do analfabetismo; II - universalização

do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País” (BRASIL, 1988, p. 123).

Ao promulgar o texto constitucional, o Estado assumiu o compromisso de efetivá-lo garantindo a educação como direito do cidadão e dever do Estado. Essa obrigação está confirmada no Art. 6º da Constituição Federal de 1988, ao conveniar a educação como um dos direitos sociais, junto com a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Em síntese é o reconhecimento jurídico, político e social dos direitos e dos deveres do cidadão salvaguardados na forma da lei.

Ao garantir os direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a relação entre Estado e Sociedade, vinculando-os ao conceito de cidadania, sinônimo do exercício dos direitos e dos deveres, prescritos no Artigo 1º, inciso II (BRASIL, 1988, p. 15). A cidadania, de acordo com Vieira (2001, p. 11), “[...] está relacionada com o reconhecimento legal do sentido de pertença da pessoa individual como um membro de uma sociedade estatal”. Fundamenta-se no princípio de que as “[...] pessoas são iguais perante a lei e, unicamente, perante a lei [...]” (VIEIRA, 2001, p. 11).

A delimitação da igualdade à lei está relacionada ao fato de a cidadania ser direito fundamental, que se faz presente no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que trata da educação como direito de todos, dever do Estado e da família, necessitando “[...] promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 205).

A educação é fator importante para a efetivação da cidadania e para a concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988:

[...] I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, p. 13).

A cidadania é uma prática que se aprende na escola, na vida social e pública, na convivência em sociedade, está em permanente construção; logo, sem educação, a cidadania não

será exercida concretamente, uma vez que a educação em sua realidade histórica “[...] contempla tanto a questão da comunicação e promoção do homem como o caráter mediador da educação no interior da sociedade” (SAVIANI, 2009, p. 24). As pessoas não nascem cidadãs, precisam ser educadas para entenderem-se como tal. Esse entendimento é o que possibilita a concretização dos objetivos de uma democracia, finalidades para as políticas educacionais, que buscam a participação de todos nos espaços sociais e políticos e no mundo do trabalho.

Todavia, é a dignidade da pessoa humana que alude ao valor supremo moral e ético a todos de forma igualitária ao acesso dos direitos fundamentais inerentes ao homem. É sua proteção inviolável expressa nos estatutos jurídicos e o reconhecimento do “[...] indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República” (CANOTILHO, 1998, p. 221). Aqui, novamente, identifica-se a necessidade que políticas públicas assegurem a ideia inicial de cidadania: garantias de direitos e igualdade jurídica, conforme determina os seguintes artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988, p. 15).

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, p. 20).

Os direitos determinados em lei (que estão para além do estado) são necessários porque envolvem o controle democrático para o cumprimento da lei. Trata-se, portanto de *locus* de negociações entrelaçadas de diversos pleitos, que devem ser atendidos por meio de políticas que os reconhecem. Para atender a sua dimensão universalizante, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) apresentou a meta 19 - gestão democrática e estratégias como forma de assegurar a universalização e a democracia, para via políticas públicas, fazer valer as regras de proteção no âmbito dos sistemas educacionais, porque são as políticas com suas intencionalidades que “[...] dão sentido e canalizam os esforços dos agentes públicos e oferecem os parâmetros para a tomada de decisões (BORDIGNON, 2011, p. 34).

O texto do Plano Nacional de Educação (2014-2024)

O texto da lei que constitui o Plano Nacional de Educação (2014-2024), em atendimento à Constituição Federal de 1988, indica ganhos do grupo que defendia o pensamento progressista, conseguindo negociar e assegurar, na forma da lei, metas que buscam expressar uma visão ampla da organização da política educacional para 10 anos, com base num intenso entendimento da realidade, como condição *sine qua non* para delinear e cumprir as metas e as estratégias estabelecidas para o futuro.

Um plano de educação de abrangência nacional tem por obrigação legal ser contrário à improvisação, uma vez que define o caminho traçado com base na realidade presente que se pretende transformar, para a construção de uma futura realidade desejada. A ideia é sair da “[...] educação que temos para a educação que queremos”. Para tanto, além de um plano dessa magnitude vir referendado pela legislação brasileira, também precisa ser construído com base na “[...] conjuntura política, econômica e social, seus limites e possibilidades, com visão sistêmica do todo social” (BORDGNON, 2011, p. 31-32).

Foi com essa clareza que as metas do PNE (2014-2024) foram organizadas em quatro grupos:

- 1- metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11);
- 2 - redução das desigualdades e a valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8);
- 3 - valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17, 18);
- 4 - ensino superior (Metas 12, 13, 14) (BRASIL, 2014b, p. 9-14).

Além dessas, ainda há a Meta 20, que se refere ao financiamento da educação, e a Meta 19, que trata da efetivação da gestão democrática da educação que, em termos de responsabilidade, conforme explica Vieira S. (2009, p. 26), “[...] diz respeito ao amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo [...]”.

A gestão educacional é responsável pelo controle do processo de materialização da política educacional nas escolas, para o que está escrito em lei seja cumprido na prática, a fim de que a liderança unipessoal, monocrática e/ou autocrática (OLIVEIRA, HAIDUCK, 2018), não supere os prescritos constitucionais relativos ao estado democrático. Logo, a gestão democrática

na escola e/ou nos sistemas de ensino só pode ser concretizada se construir cidadania emancipada, levando em conta quatro elementos: participação, pluralismo, autonomia e transparência (BRASIL, 1988).

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) também tem influências do ideário liberal, que entende o ser humano como indivíduo racional, com capacidade de ser vitorioso por vontade própria, opõe-se à universalidade das políticas sociais, estimula a ação de indivíduos que reproduzem na sua prática cotidiana as mesmas relações de produção e de consumo que utilizam nas suas relações comerciais. Nessa perspectiva, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos (IANNI, 1997; NEVES, 1999).

Esse pensamento tem efeitos deletérios sobre a existência dos direitos sociais, mesmo reconhecidos por normas legais, “[...] porque muitos governos proclamam sua incapacidade administrativa de expansão da oferta perante a obrigação jurídica expressa” (CURY, 2002, p. 247). Por isso, somente as leis não garantem, de forma igualitária, o acesso aos direitos, que estão intrinsecamente relacionados com o lugar onde o cidadão está inserido na sociedade, as condições materiais, sua cultura, acesso ao conhecimento, sua visão de mundo e a que condições ele está submetido. A efetividade da lei exige diretrizes, princípios norteadores e ações do Estado, capazes de efetivarem a cidadania, tarefa delegada, independentemente de sua concepção, à gestão educacional, progressista ou liberal (BIGARELLA, 2015).

Essas concepções aparecem na elaboração das políticas públicas, que são concebidas via programas e projetos educacionais, os quais anunciam uma determinada concepção de sociedade, de mundo, de proteção social (AZEVEDO, 2009) e o grau de natureza e de intervenção que se pretende com sua formulação. Quando uma política é estrutural, busca alterar a estrutura econômica: emprego, renda, forma de propriedade, funcionamento do mercado, entre outros. A conjuntural busca resolver desequilíbrios circunstanciais, que têm por finalidade atenuar uma conjuntura temporária. Assim, cada ação política se ampara a um pensamento econômico guiado por critérios políticos e ideológicos “teorias que discutem o sistema capitalista, ou propõe outro sistema político, econômico e social” (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Contrário à perspectiva progressista, que apreende a política social como essencial para amenizar as desigualdades geradas pelo capitalismo, os teóricos neoliberais entendem que as desigualdades sociais são decorrentes das escolhas individuais, “[...] cabendo à política social um

papel residual no ajuste de seus efeitos” (TEIXEIRA, 2002, p. 4). Esse pensamento está concatenado com o pensamento do liberalismo clássico, que tem por princípio o individualismo, o “esforço natural de cada indivíduo” como “um princípio poderoso”, capaz de levar a “sociedade à riqueza e à prosperidade” e também de superar “[...] centenas de obstáculos impertinentes, com os quais a insensatez das leis humanas muitas vezes obstacula seus atos” (SMITH, 1996, p. 52).

O neoliberalismo, que intensifica o pensamento liberal, enxerga a pobreza como responsável e causadora dos problemas econômicos e do excessivo gasto com a proteção social. Para a resolução de tais problemas, esse ideário propõe ajustes na estrutura estatal, “[...] visando principalmente ao equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial” (TEIXEIRA, 2002, p. 4). Com base nesse pensamento, foram modernizados os modelos de gestão, cada vez mais fundamentados nos processos racionais e gerenciais, que fazem com que a “[...] sociedade se torne um vasto mercado, no qual cada indivíduo está comprometido [...]” com sua própria vida, com as suas vitórias, dificultando assim, a aceitação de ideais sincrônicas com o desenho de uma sociedade preocupada com o bem comum (GAULEJAC, 2007, p. 28).

O pensamento social-democrata, ainda de acordo com Teixeira (2002, p. 4), entende que os benefícios sociais como proteção devem ser dirigidos aos mais desvalidos, “[...] como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação”. As leis, os projetos, os programas e planos, nessa visão, trazida do Bem-Estar Social, teriam apenas um papel regulador das relações econômico-sociais. As políticas públicas deveriam ser estabelecidas com base em “[...] fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais” (TEIXEIRA, 2002, p. 4). Todavia, a socialdemocracia também busca fundamentos nos modelos de gestão racional e gerencialistas, que vão para além do mercado, se expandem para a vida privada, ditando e modelos de comportamento frente à legislação e às pessoas como pressão e sim como autonomia, luta pelo sucesso, prosperidade e concretização de sonhos pessoais (GAULEJAC, 2007).

O pensamento progressista, associado aos movimentos sociais, tem como princípio a defesa dos direitos dos trabalhadores, a promoção do bem-estar coletivo e da participação popular dos movimentos sociais e minorias, pouco representadas nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Embora ambos

pensamentos busquem realizar mudanças, é importante perceber as diferenças entre eles, especialmente, quem está decidindo esse processo e quem receberá os benefícios e/ou prejuízos dessas decisões. São essas escolhas que revelam a concepção que orienta a formulação de uma política pública, uma vez que, para ser pública, “[...] o seu processo de desenvolvimento precisa ser submetido ao debate público” (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Por isso, cada lei, cada programa, cada projeto apresentado por um governo expressa, de acordo com Azevedo (2009, p. 213, aspas simples da autora), uma ideologia, crenças, interesses e concepções de mundo, revelando assim, “[...] uma determinada definição social a respeito da ‘democracia’ que vai encontrar articulação com o referencial normativo global: o projeto de sociedade que se está tentando implantar”. A concepção de gestão educacional sempre acompanha a ideologia do governo.

A Meta 19 - gestão democrática da educação: limites e potencialidades

A Meta 19 objetiva assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, condições efetivas a 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 (BRASIL, 2014a). Assim, alguns elementos gerencialistas, contraditoriamente, orientam a concepção de gestão democrática expressa no plano, dando à democracia outros contornos com a inserção dos princípios, das técnicas e das metodologias da gestão gerencial (empresarial), voltadas para a produtividade e competição de mercado. Esses elementos ressaltam o mérito e o desempenho, que vão de encontro às concepções e práticas de gestão democrática.

É bom lembrar que, na gestão gerencial, a participação ganha contornos das teorias clássicas administrativas, que deslocam a ideia de participação direta da comunidade na construção e na definição de ações políticas educacionais, para a ideia de sociedade comprometida com as metas e com os resultados, buscando parceiros que colaborem para o aumento do grau de eficiência, eficácia, efetividade e controle do trabalho, trazidos das instituições econômicas diretamente para a gestão escolar (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013; BIGARELLA, 2015).

Azevedo (2002) chama a atenção para reformas educativas fundamentadas na gestão gerencial, que estão mudando o conceito de gestão democrática para uma concepção mais plural

de democracia, provocando mudanças no papel do cidadão para indivíduos que trabalham em defesa de seus próprios interesses. Isto implica uma nova postura de cidadãos e dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar, com metas e objetivos traçados pelas instituições públicas, dizendo para os cidadãos o que eles têm de fazer. Assim invertem o sentido da democracia, na qual os cidadãos dizem o poder público o que eles precisam.

O modelo gerencialista está em curso desde 1990, substituindo a organização e a concepção de gestão democrática, reestruturando o trabalho pedagógico e responsabilizando a sociedade pela administração e pelo sucesso das unidades escolares. Especialmente o papel do diretor, que precisa abdicar da sua função de educador para se transformar em líder eficiente, melhorando a sua capacidade de “[...] produzir mais com menor custo, inclusive buscando fontes alternativas para o financiamento da escola” (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 235).

A forma como está redigida a Meta 19, busca ajustar a gestão educacional aos determinantes da gestão gerencial, implicará obrigatoriedade de os sistemas de ensino terem de construir um modelo de gestão para ajustar a participação com funções fiscalizadoras e decisórias, “[...] mecanismos de escolhas dos gestores escolares por meio de consulta direta à comunidade, [...] mecanismos de acompanhamento e avaliação social do sistema escolar”, com algumas adaptações à sua “[...] legislação, estabelecendo também critérios meritocráticos” (AROSA, 2016, p. 220).

Em decorrência desse caráter empresarial e meritocrático que vem sendo posto nos programas educacionais desde a década de 1990, estabeleceram-se procedimentos de controle e avaliação do trabalho docente e da produtividade discente. Guiado pela lógica e valores e próprios do mercado: concorrência, premiação, supervalorização dos resultados, relevância dos alunos promissores/produtivos com melhores desempenho.

A estratégia 19.2 aborda a importância sobre o controle social da administração pública e mostra a necessidade de programas para a

[...] formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções (BRASIL, 2014a, p. 14).

Os conselhos exercem seus papéis no âmbito local, na sua esfera de ação. Com base nas funções e na legislação, determina-se a natureza de suas atribuições: técnico, administrativo, normativo, fiscalizador/controle social, ou de participação da formulação de políticas educacionais. O parágrafo 2.º do artigo 8.º da LDB estabelece que “[...] os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996, p. 3). O controle social está relacionado ao fortalecimento da participação/representação social na formulação de políticas públicas e no controle das ações educacionais do Estado.

Todo ente federado deve ter, por exemplo, um conselho de fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que o regulamentou, e a quem cabe a função de, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera municipal, estadual ou federal (BRASIL, 2007) e, ao mesmo tempo, ser o elo entre a sociedade e os dirigentes.

A Constituição Federal (1988) apresentou várias possibilidades com relação à construção de instituições participativas e de controle social nas políticas públicas, visando tornar mais democrático o processo de tomada de decisão, que historicamente está atrelado às decisões dos governos brasileiros. O controle social das políticas está previsto no Art. 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cujo texto assegura a qualquer cidadão, desde que seja portador de título de eleitor, o direito de recorrer ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público (BIGARELLA, 2015).

A esse respeito, a estratégia 19.5 objetiva “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e os conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (BRASIL, 2014a, p.14).

Os conselhos, conforme determinam os artigos 37 e 204 da Constituição Federal (1988), como órgãos representativos na “[...] formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” e na observância dos “[...] princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” das suas ações governamentais, tornam-se também mecanismo de vigia, de participação social e de coibição de atos que vão contra a vontade da maioria (BRASIL, 1988, p. 38).

Dentre as funções de acompanhamento e fiscalização (controle social), quando prescritas em lei, destacam-se: "acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação; cumprimento do Plano de Educação; pedagogias inovadoras e desempenho do Sistema Municipal de Ensino" (BRASIL, 2013, p. 22).

A natureza jurídica dos conselhos educacionais, fundamentada nos mesmos dispositivos constitucionais que lhes instituíram o *status* de órgão democrático, participativo e de controle social, impõe-lhes, ao lado dos gestores das unidades escolares, do MEC e das secretarias municipais e estaduais de educação (de acordo com sua jurisdição, funções e atribuições), a responsabilidade pela materialização e a ação protetória do Estado: educação pública, gratuita e de qualidade a todos os cidadãos (BRASIL, 1988, 1996). O Art. 206 da Constituição Federal (1988) requisita que a formulação das políticas garanta o direito à educação (BIGARELLA, 2015).

Esses conselhos permitem a participação dos organismos representativos da sociedade civil na gestão pública e estimula a criação de dispositivos que legitimam o controle social, como decorrência da democracia direta pela influência social na esfera pública. Todavia, não são inovações institucionais definidas na legislação contemporânea, preconizadas após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Os conselhos de educação, como representantes políticos e mediadores dos interesses sociais, devem defender o direito à educação e cobrar os deveres do Estado para que seja garantido:

[...] o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade. E, sendo a educação escolar um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções (CURY, 2011, p. 44-45).

Dessa forma, os conselhos de educação entendidos como órgãos de Estado participam da gestão do sistema de ensino, em três frentes: a) garantia dos direitos educacionais; b) estudo dos problemas educacionais; e c) relação entre eles (direito e problemas educacionais) e estão situados na estrutura de gestão dos sistemas de ensino que têm o papel de tornar “[...] presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas, nas normas educacionais e nas decisões dos dirigentes” (CURY, 2001, p. 7).

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), na estratégia 19.8, trata dos programas de formação de diretores e gestores escolares e a prova nacional específica, como um dos critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. A preocupação com essa estratégia está relacionada ao conteúdo presente nos programas de profissionalização e certificação para gestores escolares. Shiroma (2006) explica que o discurso sobre o papel do diretor vem se fortalecendo na área educacional desde meados de 1990, matizado pela linguagem empresarial: hierarquia, controle, produtividade e linguagem local (BIGARELLA, 2015).

A linguagem relaciona a comunidade à figura forte da liderança educacional. Nesse sentido, o diretor escolar é convocado a cobrar, vigiar, vistoriar e exigir o bom andamento das ações e dos programas escolares. Afinal, os pressupostos gerenciais reafirmam que a presença constante do diretor na escola, como se fosse o dono da escola, tem um grande impacto no ambiente e no sucesso da organização escolar.

Isso reforça a ideia empresarial na área educacional, de que o líder competente tem de saber tudo o que acontece na escola. Ele é aquele que cobra, mas dá muita atenção a todos, que está sempre lá; se há falhas, ele vai corrigi-las; se há sucesso, divide-o com a equipe, pois, nessa visão, a “sobrevivência da escola” está relacionada a sua presença e dependerá “[...] da capacidade do gerente em manter e mostrar a elevação dos resultados” (SHIROMA, 2006, p. 5).

Nessa entoada, a certificação ocupacional tem o objetivo de avaliar competências ocupacionais por meio da utilização de critérios de méritos para a ascensão profissional. A história recente tem mostrado que esse processo de certificação tem sido desenvolvido por agências de certificação ocupacional, muito utilizadas pelas empresas comerciais e industriais que buscam, nos mercados profissionais qualificados e dotados de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para o desenvolvimento de suas atribuições profissionais, bem como para promover a avaliação processual e permanente das competências ocupacionais.

A inserção dessas estratégias empresariais, reconfiguraram o papel do diretor escolar como gestor/empreendedor. A aceitação dessa ideia, aos poucos, vai se efetivando nos ambientes escolares e contribuindo para um processo de precarização e deterioração dos serviços educacionais. Assim, as práticas organizacionais vêm repercutindo na concepção de gestão educacional democrática, servindo para legitimar as ações gerencialistas, como uma nova política de democratização educacional, porém a participação direta não está relacionada com as escolhas

das políticas educacionais como direito de todos, mas com os serviços educacionais ao alcance da comunidade local (BIGARELLA, 2015).

Essa subordinação, na análise de Arosa (2016, p. 227),

[...] além de inibir as iniciativas locais e regionais de se produzir processos mais ativos de participação, submete os demais entes federados aos procedimentos estabelecidos pela União, a quem por força da LDB nº 9.394/1996, cabe realizar a avaliação dos sistemas educacionais, impondo os critérios e os processos de avaliação de gestores.

Em oposição ao paradigma gerencial, a gestão democrática implica o alargamento da participação no constante controle da sociedade sobre o Estado, tanto na ampliação do acesso quanto na melhoria da qualidade do ensino. A autora observa que esse conceito, após a Constituição Federal de 1988, adquiriu centralidade na organização educacional, pois sua materialização, depende da natureza dos processos de tomada de decisão que sugere, necessariamente, uma relação de “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2007, p. 494).

É um processo decisório abalizado pela participação e decisão pública. Assim, “[...] a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Isso significa dizer que os pressupostos para a democratização se tornarão efetivos quando as instituições educacionais trouxerem, em suas estruturas, mais elementos que garantam o seu funcionamento democrático e [...] sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir” (ARRETCHE, 1996, p. 48).

Salienta-se que o enfoque da gestão gerencial está na gestão por resultados, na racionalidade para fazer o melhor uso dos recursos públicos, como indicador de desempenho, para aumentar a eficiência, eficácia e produtividade. Assim, o gerenciamento reforça a ideia de que as relações sociais devem seguir os mesmos códigos das relações econômicas e assim, organiza as suas regras de forma que impeça outras interpretações. Apesar dessa racionalidade não representar os anseios sociais, o setor econômico vem buscando de todas as formas espaços para mantê-la e reproduzi-la, criando a imagem do cidadão proativo, com promessas fantasiosas que exaltam o individualismo, o sucesso, o consumismo, o produtivismo e a insegurança no trabalho.

Considerações finais

Na percepção deste estudo, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) é um documento importante que expressou em suas metas, os problemas que a área da educação brasileira vem enfrentando ao longo da história e, nas estratégias de cada meta, buscou determinar os caminhos para resolução dos problemas definidos. Assumiu um compromisso com direito à educação de qualidade, com desigualdades educacionais e sociais, com acesso à escola, permanência nela e a inclusão como um processo de cidadania.

A meta 19 - gestão democrática, é um elemento importante para garantir a universalização do direito à educação, em diferentes dimensões, uma vez que, necessariamente, precisa-se da participação e do controle social como expressão da cidadania. Todavia, da forma como está redigida contrasta elementos antagônicos da gestão democrática com a gestão gerencial, que está centrada em procedimentos administrativos usados nas empresas de alta *performance* do mercado financeiro. A gestão democrática pressupõe participação de segmentos da sociedade na tomada de decisões no que concerne ao planejamento, avaliação, construção do projeto pedagógico.

É importante ressaltar que a crítica aqui apresentada não retira a importância deste Plano como uma política educacional. Apenas busca alertar para o quanto que as técnicas gerenciais estão sendo valorizadas nas políticas educacionais, embora estejam distanciadas dos princípios constitucionais que buscam assegurar a participação e o controle social sobre a gestão pública. Dessa forma, acontece um afastamento da concepção de educação como processo histórico e prática social, a sociedade cada vez menos será chamada para decidir sobre a agenda política educacional e, cada vez mais, será induzida a legitimar as ações gerenciais na gestão educacional.

Referências

AROSA, Armando C. A política de gestão educacional da cidade a partir do plano nacional de educação. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 33, p. 217-233, 2016.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização-mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 1-23, jun. 1996.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BIGARELLA, Nadia; COSTA, Marilda de Oliveira. Plano Nacional de Educação (2014-2024) sob influências do neoliberalismo: meta 19 e uma abordagem conceitual da gestão.

AZEVEDO, J. M. L. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **RBP**, Goiás, v. 25, n. 2, p. 211-231, maio/ago. 2009.

BIGARELLA, N. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BIGARELLA, N.; OLIVEIRA, R. T. C. Políticas para a gestão da educação básica de Mato Grosso do Sul (1999-2010): gerencial e democrática. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE*, 26., 2013, Recife. **Anais [...]**. Recife: ANPAE, 2013. p. 27-30. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BORDIGNON, G. **O planejamento educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação, Brasília: MEC, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Guia de implementação do curso de conselheiros municipais de educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretária de Educação Básica, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Módulo 2. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação)

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996.

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. Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 2 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 22 mar. 2014.

BRASIL. **Planejando a próxima década conhecendo as 20 Metas do plano nacional de educação**. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014b.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1998.

Quaestio, Sorocaba, SP, v. 21, n. 1, p. 279-294, jan./abr. 2019.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, C. R. J. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, julho 2002.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **RPBAE**, Goiás, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

GAULEJAC, V. de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

IANNI, O. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, R. T. C.; HAIDUCK, C. L. C. Conselhos de educação no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR): em municípios de Mato Grosso do Sul. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 20, n. 2, p. 471-484, ago. 2018. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/3196/2986>. Acesso em: 2 set. 2018.

SAVIANI, D. Entrevista: a educação fora da escola. **Revista de Ciências da Educação**, Americana, SP: ano 11, n. 20, jan./jun. 2009.

SHIROMA, E. O. Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional. *In*: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL – ANPED, 6., 2006, Santa Maria. **Mesa-redonda [...]**. Santa Maria: ANPED, jun. 2006. 1 CD-ROM.

SMITH, A. **A riqueza das nações: a investigação sobre a sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril, 1996.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

VIEIRA, S. L. **Educação básica: política e gestão da escola**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2009.