

A GESTÃO ESCOLAR NA AGENDA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PNE/2014 ENTRE TESSITURAS E REVEZES DEMOCRÁTICOS

1 INTRODUÇÃO

A educação brasileira vivencia momentos de “retrocessos”¹ com indicativo de acirrada agressividade antidemocrática. “Desde sempre vivemos lampejos de democracia assombrada com setas autoritárias” diz Cury (2019). Momento propício à reflexão sobre a Meta 19 do PNE/2014, que propõe assegurar as condições para a efetivação da gestão democrática das escolas públicas. Nosso objetivo é apresentar as condições de formulação dessa meta, por meio da análise da sua tramitação no âmbito do poder legislativo, desde a proposição do Projeto de Lei 8035/2010 (PL) até a sua aprovação e promulgação.

Os estudos resultam da análise documental² (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 1999) com o uso da técnica de “análise de conteúdos” (BARDIN, 1977), sob a abordagem qualitativa. As modificações introduzidas pelo Legislativo, por meio de Emendas ao PL/2010, foram analisadas no contexto democrático e de resistência à tensão autoritária que permeia a gestão escolar democrática. Buscamos: conhecer o conteúdo da meta 19 e suas estratégias no PL/2010; identificar a tramitação legislativa desta e; comparar a proposta do PL/2010 com a do PNE/2014. Para cotejar o PL/2010 com o PNE/2014 utilizamos a análise comparada (SARTORI, 1981). A análise da formulação da Meta 19 com suas estratégias, pelo Legislativo, foi realizada a partir do modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon (2014).

¹ Fechamento da SECADI; educação doméstica (*home School*) na agenda política; fechamento da SASE; sinalização do fim das vinculações constitucionais; supervalorização da educação militar em desfavor da educação civil; o esquecimento do PNE/2014. (CURY, 2019)

² PL 8035/2010, EMCs da Câmara dos Deputados para a Meta 19 do PL 8035/2010 - n^{os}: 850, 215, 1190 191, 1690, 1691, 1692, 1693, 694, 1695, 1696, 1697, 156, 491, 155, 156, 157, 158, 159, 165, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 453, 454, 159, 451, 2486, 2487, 488, 2489, 2490, 2491, 2777, 1001, 1002, 1003, 155, 2335, 157, 1566, 1567 (todas do ano de 2011) e o PNE/2014 (Lei 13005/2014).

2 DESENVOLVIMENTO

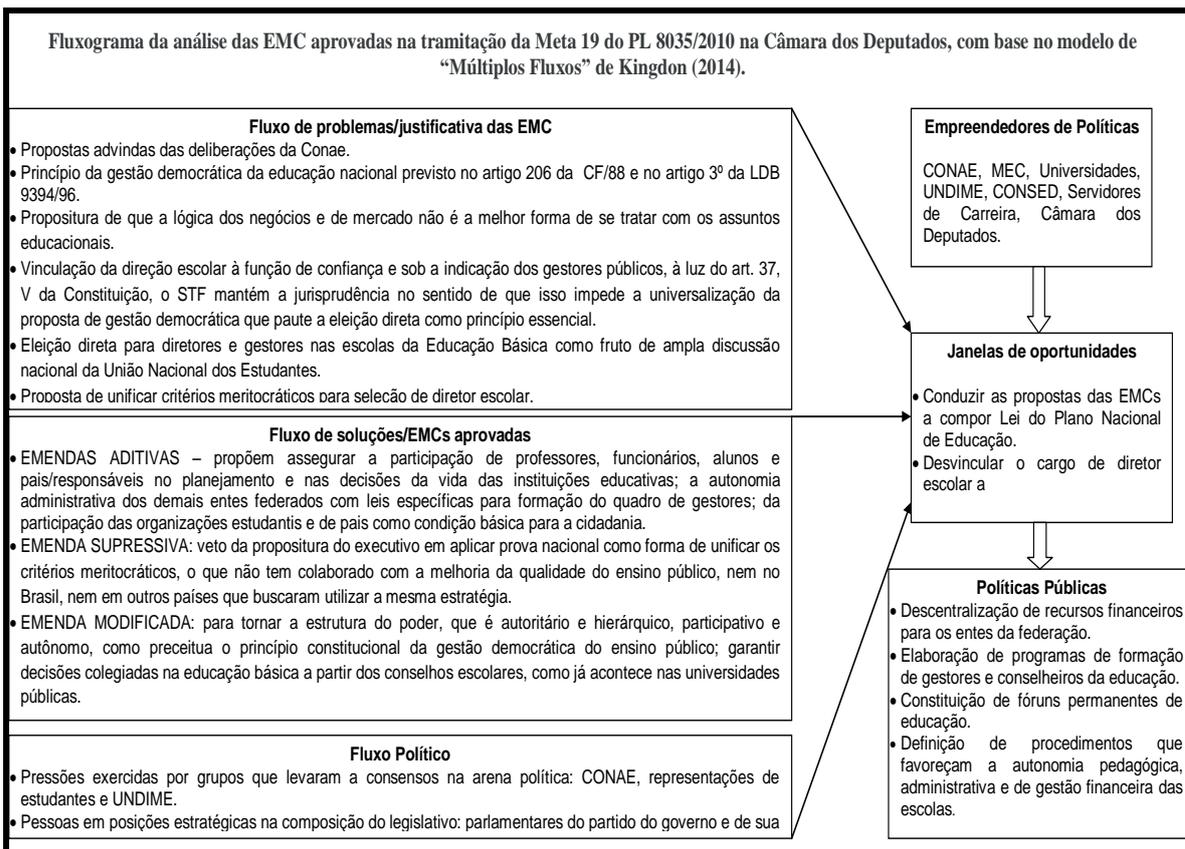
Com a prerrogativa de elaborar o PNE (BRASIL, 1996, artigo 9º), o Executivo apresenta na Câmara dos Deputados o PL/2010. O Projeto faz referência à gestão escolar democrática na Meta 19 como garantia, mediante lei aprovada pelos entes subnacionais, de nomeação comissionada de diretor escolar vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à escolha da comunidade. Para isto, indicam como estratégias priorizar o repasse de transferências voluntárias para os entes federados que cumpram a meta e, aplicar prova nacional de provimento do cargo (BRASIL, 2010). A tramitação do PL no legislativo resultou em Emendas à Comissão (EMCs) modificativas, supressivas, aditivas e aglutinativas para a meta 19, como apresenta o Quadro 1.

Quadro 1 – Análise da meta 19 do PL/2010 com a do PNE/2014.

Dispositivo	Texto na PL/2010	Resultado	Texto no PNE/2014
Meta 19	Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Modificada	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.
Estratégia 19.1	Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.	Modificada	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.
Estratégia 19.2	Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.	Suprimida	-
Estratégias	-	Aditivadas	Estratégias 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6, 19.7, 19.8.

Fonte: Câmara dos Deputados (2020). Elaborado pelas autoras.

Como demonstra o Quadro 01, assim como no PL/2010, a nomeação do gestor escolar no PNE/2014 continua vinculada a “critérios técnicos de mérito e desempenho”. As EMCs com proposituras baseadas somente no critério de escolha pela comunidade escolar foram rejeitadas pela comissão. A modificação da estratégia 19.1 se restringe à submissão dos entes subnacionais à legislação nacional, na definição local de leis para nomeação de diretor escolar, uma vez que a nomeação do diretor escolar não se afasta da livre nomeação de cargos comissionados (BRASIL, 1988, art. 37, incisos II e V; 2010), conforme entendimento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2010). Portanto, apesar das proposições do Legislativo, o cargo de diretor escolar continua vinculado ao cargo comissionado e à função de confiança sob a indicação do chefe do Executivo. As emendas que propunham condicionar as transferências para os entes que garantissem o processo de nomeação de diretor, prevendo a escolha pela comunidade escolar, sem se basear na meritocracia, foram rejeitadas, assim como a EMC 155/2011, que propunha a eleição direta para diretor escolar. A supressão da estratégia 19.2, requerida por seis parlamentares, justificou-se na defesa da autonomia administrativa dos demais entes federados e no caráter considerado perverso de aplicação de uma prova nacional como forma de unificar critérios meritocráticos. Quanto às estratégias aditivas, a 19.2 aponta os diversos conselhos como instâncias de participação e de controle das políticas públicas educacionais; a 19.3 vincula os fóruns e conferências à gestão democrática; a 19.4 assinala as organizações estudantis e de pais como exercício democrático cidadão; a 19.5 estimula a constituição e o fortalecimento dos conselhos escolares e de educação; a 19.6 reforça as diretrizes da LDB/1996, com garantia de participação da comunidade no planejamento e decisões das unidades de ensino e na; 19.8 associam a gestão democrática à formação e avaliação de diretor escola. O fluxograma a seguir apresenta a análise da tramitação da Meta 19 do PNE/2014, considerando a teoria da agenda setting e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2014), bem como o modo como a atual agenda política para efetivação da gestão escolar democrática se constituiu.



Fonte: Kingdon (2014); Câmara dos Deputados (2020). Elaborado pelas autoras.

3 CONCLUSÃO

No Legislativo, assim como no executivo, há uma tendência em vincular a gestão escolar democrática à escolha de liderança para ocupar o cargo de direção pela comunidade escolar associada aos critérios de mérito e desempenho, bem como ao cargo comissionado. Apesar de esses critérios terem sido rejeitados por alguns Deputados por meio de EMCs modificativas, estas foram derrotadas na Comissão. O STF, do mesmo modo, numa visão pouco favorável a democratização da educação pública, o mantém a jurisprudência que vincula a direção escolar à função de confiança, sob a indicação do chefe do executivo. Isso favorece o descumprimento pelo executivo da Lei 13.005/2014. Sem desvincular a gestão escolar das demais funções de confiança do poder público, a tentativa de democratizar a gestão escolar como posta na Meta 19 do PNE/2014 continuará como carta de intenções.

4 REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação de 2014 a 2024. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional. Brasília - DF, quinta-feira, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2997**. RJ-Rio de Janeiro. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator (a): Min. Cezar Peluso. Julgamento: 12/08/2009. Publicação: 12/03/2010.

CURY, C. R. J... **“A educação nas Constituições outorgadas: diferenças e semelhanças com tendências atuais”**. In: XIII Seminário Anual do Pensar a Educação, Pensar o Brasil: Educação no Brasil, 04 de abril de 2019, BH. FAE/UFMG, 2019. Disponível em: <http://pensaraeducacao.com.br/seminario-2019/>. Acesso em: 29 Jun/2019.

SARTORI, G. **A política: lógica e método nas Ciências Sociais**. Brasília: UnB, 1981.