

ANÁLISE DO (DES)CUMPRIMENTO DA META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Alba Valéria Baensi
Universidade Federal Fluminense
abaensi@id.uff.br

Waldeck Carneiro
Universidade Federal Fluminense
waldeckcarneiro@gmail.com

Introdução

A gestão democrática da educação é um princípio constitucional transformado na meta 19 do Plano Nacional de Educação - PNE (Brasil, 2014), à qual se vinculam diferentes estratégias a serem adotadas para o cumprimento da referida meta até 2024, considerado o prazo original de vigência do PNE. Com efeito, no arcabouço legal brasileiro, a gestão democrática da educação está insculpida na Constituição Federal - CF (Brasil, 1988), em seu artigo 206, como um dos princípios do “ensino público”, posteriormente corroborado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN nº 9.394/1996 (Brasil, 1996). Na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE (2014-2024), a gestão democrática “da educação pública” é relacionada como uma das diretrizes do Plano (artigo 2º, inciso VI); como obrigação a ser efetivada mediante lei específica, pelos entes subnacionais, no prazo de dois anos contado da publicação da lei; e como meta propriamente dita.

Embora assegurada na legislação brasileira, ainda que de forma genérica, a gestão democrática da educação é de complexo monitoramento e avaliação, pois se trata de um processo multifacético, não simplesmente de uma prática formal e ocasional, que pode ser aferida apenas por indicadores quantitativos.

Os planos de educação são textos políticos construídos a partir de uma agenda de prioridades e em diferentes contextos que influenciam sua tramitação e aprovação. A perspectiva de um ciclo de políticas, proposta por Bowe, Ball e Gold (1992), é constituída por diferentes contextos e, entre eles, o contexto de influência e o contexto da produção de texto. Esses contextos estão interrelacionados, não sendo etapas lineares nem mesmo em sua dimensão temporal ou sequencial. Eles se desenrolam em arenas e por meio de grupos de interesse que se envolvem em disputas e embates.

Nem sempre citando os conceitos e o vocabulário, aqueles autores trabalham, nada mais nada menos, com os conceitos de agente e de campo de lutas concorrenciais, noções consagradas no pensamento sociológico de Pierre Bourdieu (1994). Nesse sentido, os textos políticos são o resultado das disputas travadas e dos acordos celebrados, no âmbito dos quais os agentes buscam a prevalência de suas posições no campo, de modo a exercer, ao máximo, o controle sobre as políticas: seu conteúdo, sua destinação e seus recursos.

Percurso metodológico

A pesquisa, de natureza qualitativa (Minayo, 2010), baseada em análise documental, foi constituída por duas etapas. Na primeira, foram analisados os balanços produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em relação ao cumprimento da meta 19 do PNE. Na segunda, estabeleceu-se um diálogo com a literatura acadêmica especializada, notadamente com as publicações que examinam, sob diferentes ângulos, a meta 19 e seu cumprimento durante a vigência do PNE.

Balanço da meta 19: o que dizem os dados

A meta 19 do PNE versa sobre a garantia de condições de efetivação da gestão democrática da educação, condições estas que incluem a existência de órgãos colegiados e de processos de consulta pública para escolha de diretores escolares, como informam as estratégias da meta. Cabe aqui sublinhar que estas e outras condições foram drasticamente esvaziadas pelo contexto de fortes restrições à democracia vivido pelo Brasil, no período de 2016 a 2022.

Em estudo recente, Bittencourt, Castro e Amaral (2021) lançam um questionamento importante: “faz sentido considerar a gestão democrática, estabelecida como um princípio constitucional, como meta, tal como apresentado no PNE”? Das políticas públicas orientadoras da educação nacional, as autoras ainda apontam que o Plano Nacional de Educação é a única que instaura a concepção de gestão democrática com este propósito, digamos, funcional, estipulando ainda estratégias e prazos para o seu alcance, com a finalidade de promover condições que assegurem a sua efetivação. Ou seja, de princípio constitucional, a gestão democrática da educação passa a figurar como uma meta, como outra qualquer, a ser alcançada em determinado prazo.

Até o ano de 2021, para acompanhar o alcance da meta 19, em sítios eletrônicos como "PNE em Movimento" e "Painel de Monitoramento do PNE", ambos geridos pelo INEP, não eram encontrados dados atualizados sobre a meta relativa à gestão democrática da educação. Em 2023, o Painel de Monitoramento do PNE passou a apresentar, de forma inédita, seis indicadores voltados para a meta 19. De acordo com sua ficha técnica, cada um dos indicadores da meta foi calculado, pela primeira vez, para o relatório elaborado com base em informações sobre gestão escolar. Tais informações são baseadas no Censo Escolar dos anos de 2019 a 2022 (INEP), bem como na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC (2018 a 2021) e na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, relativa ao mesmo período, estas sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Durante a maior parte de sua vigência, o PNE foi afetado por uma conjuntura nacional fortemente restritiva à democracia. Com efeito, de meados de 2016 a 2018, o Brasil foi comandado por um governo ilegítimo, oriundo de um golpe de Estado. Logo, a democracia não foi, por óbvio, um princípio forte na deontologia do governo golpista. Na sequência (2019-2022), o Brasil teve um governo de matriz neofascista e de pensamento econômico ultraliberal, manifestamente avesso à democracia. Nesse cenário, o PNE foi intencionalmente abandonado à própria sorte, inclusive com sensível redução de recursos para financiar as políticas sociais, entre elas a educacional.

Palavras finais

A análise da meta 19 do PNE infelizmente não destoa do exame do cumprimento do conjunto do Plano. Sem dúvida, perdemos, durante um decênio, a oportunidade de produzir avanços estruturais na educação brasileira: na superação das desigualdades, na ampliação do financiamento, na elevação da qualidade da escola, na valorização dos profissionais da educação e na democratização da gestão, entre os pilares mais importantes.

De fato, o balanço da meta 19, no período coberto pelo presente estudo, é inequivocamente insatisfatório, além da lacuna inaceitável deixada pelo PNE no tocante à gestão democrática da educação em estabelecimentos de ensino particulares, que ficam integralmente eximidos de cumprir o que prevê o Plano.

Em 2023, assume novo governo federal, de inequívoca convicção democrática, que, num ambiente de reconstrução nacional, convoca, em caráter extraordinário, uma

Conferência Nacional de Educação (CONAE) para janeiro de 2024, sob o tema “Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. O conceito central do Documento Referência para as conferências estaduais, intermunicipais e municipais, realizadas aos milhares em 2023, preparatórias à CONAE 2024, é exatamente “educação para uma cultura democrática” (Brasil, 2023).

Assim, observados os limites deste resumo, encerramos com palavras de esperança, em face da realização da CONAE 2024, em um ambiente de reconstrução democrática, e da oportunidade histórica de tomar o próximo PNE como “uma matriz para a revolução educacional que o Brasil precisa fazer” (Carneiro, 2023).

Referências

BITTENCOURT, Bethânia; CASTRO, Marcela; AMARAL, Daniela. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 15, jan./dez. 2021.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools** : case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **Raisons pratiques**: sur la théorie de l’action. Paris: Seuil, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em setembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em setembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: setembro de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Referência CONAE 2024**. Brasília, DF: MEC, 2023.

CARNEIRO, Waldeck. Novo PNE: afirmar a democracia, superar desigualdades e avançar na qualidade. **Toda Palavra**, nov. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.