



**Cultura política e democratização da educação brasileira: o PNE 2014-2024 como mecanismo de lutas e disputas teórico-práticas acerca da gestão democrática**

*Political culture and democratization of Brazilian education: the PNE 2014-2024 as a struggle mechanism and theoretical-practical disputes over democratic management*

Roberto Francisco de Carvalho

Doracy Dias Aguiar de Carvalho

**Universidade Federal do Tocantins (UFT)**

Palmas/Tocantins-Brasil

Thiago Tavares da Silva Ferreira

**Sociedade de Advocacia**

Catalão/Goiás-Brasil

**Resumo**

O artigo aborda a gestão democrática no PNE 2014-2024 considerando a cultura política e a democratização da sociedade brasileira. Problematizamos o movimento de constituição da concepção de gestão democrática no PNE em pauta e suas repercussões para a gestão educacional e escolar, explicitando as lutas e disputas no âmbito do parlamento brasileiro. O estudo tem por objetivo explicitar o movimento de constituição da gestão democrática no Projeto de Lei (PL) 8.035/2010 destacando-se o conteúdo da meta 19 do PNE 2014-2024 expresso na Lei 13.005/2014. Trata-se de pesquisa de abordagem crítico-dialética desenvolvida por meio de aprofundamento teórico, estudos bibliográfico-documental e empírico-documental que possibilitaram desvelar os aspectos teórico-práticos de constituição da gestão democrática expressa no PNE abrangendo a luta e a disputa político-parlamentar histórica realizada.

**Palavras-chave:** Planejamento educacional; Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei 8.035/2010; Gestão democrática no PNE 2014-2024.

**Abstract**

The article addresses democratic management in PNE 2014-2024, considering the political culture and democratization of Brazilian society. We problematize the conception constitution movement of democratic management in the PNE in question and its repercussions for educational and school management, explaining the struggles and disputes within the Brazilian parliament. The study aims to explain the movement to establish democratic management in the Bill of Law (PL) 8.035/2010, highlighting the content of goal 19 of the PNE 2014-2024 expressed in Law 13.005/2014. This is research with a critical-dialectic approach developed through theoretical in-depth, bibliographic-documentary and empirical-documentary studies that made it possible to unveil the theoretical-practical aspects of the constitution of democratic management expressed in the PNE, covering the struggle and the historical political-parliamentary dispute carried out.

**Keywords:** Educational planning; Parliamentary amendments to Bill of law 8.035/2010; Democratic management in the PNE 2014-2024.

## **Introdução**

O artigo expressa os resultados de pesquisa de pós-doutorado que aborda os aspectos teórico-práticos da gestão democrática nas emendas parlamentares feitas ao Projeto de Lei (PL) 8.035/2010 que trata do conjunto de políticas educacionais brasileiras (Câmara dos Deputados, 2010). Considerando a dimensão histórica do objeto da pesquisa, procuramos evidenciar na discussão os aspectos teórico-práticos de constituição da gestão democrática no PNE 2014-2024 explicitando as lutas e disputas no âmbito do parlamento brasileiro e suas possíveis repercussões para os sistemas educacionais e escolas.

No estudo em questão a gestão democrática nas emendas parlamentares feitas ao PL 8.035/2010 (Câmara dos Deputados, 2010) é entendida como parte do processo que expressa a constituição da gestão democrática no Plano Nacional de Educação. Na perspectiva analítica que adotamos a democracia é entendida como uma prática social histórica, marcada por distintas concepções que podem acentuar perspectivas conservadoras, ou, ao contrário, transformadoras. Em contraposição às concepções que reduzem as relações democráticas a aspectos formais e procedimentais, buscamos abordar a democracia, tal como defende Gramsci, como aquela em conexão com o entendimento de “hegemonia”, ou como uma direção efetivada por meio de múltiplas determinações. Nessa perspectiva, destacamos as relações de participação e de disputa inerentes à concepção de democracia que consideramos necessária para referenciar o que chamamos de gestão democrática efetiva – articuladora das dimensões econômicas, sociais e políticas (Gramsci, 1978; 1991; 2007) – em contraposição ao formalismo democrático procedural aparentemente descolado das questões políticas e das relações de poder.

Este artigo – que abrange dados empírico-documentais e aborda os aspectos teórico-práticos da gestão democrática – tem por objetivo explicitar os aspectos teórico-práticos de constituição da gestão democrática no Projeto de Lei (PL) 8.035/2010 destacando-se o conteúdo da meta 19 do PNE 2014-2024 considerando o processo que antecedeu a Lei 13.005/2014 (Brasil, 2014).

A pesquisa, de abordagem crítico-dialética (Marx, 1982) aventada neste texto foi realizada em três etapas articuladas: aprofundamento teórico; estudo bibliográfico-documental e estudo empírico-documental. O estudo empírico-documental referente à terceira etapa da pesquisa e cujos dados gerais foram apresentados em eventos nacionais – pautado no conteúdo das emendas parlamentares feitas ao PL 8.035/2010 – constitui a base central da elaboração do presente artigo.

O texto apresenta, além desta introdução, a discussão sobre democracia e democratização fundamentais à cultura política e à gestão democrática, os dados gerais sobre as emendas ao PL 8.035/2010 e a análise da gestão democrática nas emendas parlamentares ao mencionado PL detalhada nos artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º e na Meta 19.

### **Democracia e democratização cultura política e gestão democrática**

A reflexão acerca da gestão democrática da educação reclama a necessidade do debate sobre a democracia, a democratização e a cultura política da sociedade brasileira. A cultura autoritária brasileira bloqueia a instituição de uma democracia substantiva articulada ao fortalecimento da esfera pública e da educação pública (Carvalho, 2011). O autoritarismo, segundo Chauí (2001), é uma característica constitutiva e constituinte da sociedade brasileira evidenciada pelo predomínio dos interesses privados sobre os interesses públicos, pela intensa divisão e hierarquia social explicitadora de mando e obediência e pela baixa intensidade de participação das pessoas – incluindo os trabalhadores em educação – no processo de tomada de decisões.

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista ou da chamada ‘cultura senhorial’, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e as relações sociais, em grande medida, são realizadas a partir de um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação de mando e obediência.

[...] Em suma: micropoderes capitalizam em toda a sociedade de sorte que o capitalismo da e na família se espalha para a escola, as relações amorosas, o trabalho, os mass media, o comportamento social nas ruas, o tratamento dado aos cidadãos pela burocracia estatal [...] (Chauí, 2001, p.13-14).

A cultura política brasileira expressa, portanto, práticas sociais que tensionam a esfera pública e privada; nessa contradição tensão os grupos econômicos e políticos hegemônicos, em uma perspectiva patrimonial, tomam a esfera pública como dimensões estendidas da esfera particular e submetem os interesses públicos e o bem comum aos interesses privados e ao bem particular.

Assim a democratização da sociedade e a gestão democrática no âmbito dos sistemas educacionais e escolas não tem se efetivado, dentre outros aspectos, dada à cultura política de cunho patrimonial mencionada que predomina na sociedade brasileira. Ou seja, o direito à educação democrática, integral e inclusiva e a gestão democrática dos sistemas e escolas têm dificuldades de se efetivar. Isso se deve ao fato de os agentes da administração pública se apresentarem como provedores de oportunidades pautadas nos interesses particulares e de grupos hegemônicos locais e não com base no contrato social comum e amplo a todos, que pode ser ilustrado por meio da elaboração e implementação de uma efetiva lei de gestão democrática dos sistemas educacionais brasileiros. Segundo Mendonça (2001, p.97):

[...] é essa maneira autocrática e autoritária de funcionamento do Estado, característica do governo estamental, que permite que as políticas públicas, das quais a gestão democrática do ensino público é apenas um exemplo, sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo. [...] Esse poder pessoal acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática. Cada secretário, cada governador ou prefeito tem seu plano, a sua proposta curricular, a sua lei, julgando, com arrogância típica de quem se pensa dono do cargo que ocupa, que são os seus instrumentos os que melhor respondem às necessidades da população.

Buscando superar a cultura política antidemocrática precisamos construir a cultura política democrática por intermédio da luta pela democratização da sociedade. Esse processo se realiza – entre outros mecanismos – por meio da democratização da forma de gestão dos sistemas educacionais viabilizada pela participação dos segmentos da comunidade educacional e escolar nas tomadas de decisões nos diversos espaços e mecanismos de participação como aulas, reuniões, conselhos, fóruns, conferências, grêmios, eleições de diretores, participação nos planejamentos dos sistemas (PNE, PEE, PME) e das escolas (Plano global da escola, projeto político-pedagógico etc.). Entretanto, somente a luta interna não basta, pois a cultura política antidemocrática é estruturante. Portanto, conforme o pensamento gramsciano, as trincheiras, de combate dos trabalhadores/as em educação deve se articular aos enfrentamentos mais amplos na defesa da educação pública, laica, gratuita, democrática, inclusiva e de qualidade para a classe trabalhadora nos diversos espaços e mecanismos de participação nacional, estadual, municipal e escolar.

Na perspectiva aventada, segundo Carvalho (2011), necessitamos pensar, organizar e realizar uma cultura política democrática socialmente emancipadora em que a participação – política econômica, social e cultural – ocorra periodicamente de forma refletida, organizada e constante. Assim, participar significa ter direito e poder para tomar decisões e definir diretrizes políticas, além de organizar as práticas sociais coletivas de modo a concretizar, efetivamente, as diretrizes definidas. O poder consiste, nesse sentido, em uma “ação coletiva capaz de determinar as diretrizes de decisões e ações políticas e de conservá-las” (Chauí, 2006, 147, grifos na fonte) em benefício da coletividade. O poder, dessa forma, não se reduz aos órgãos de governo ou à burocracia estatal, mas espalha-se por toda sociedade organizada e, no caso da reflexão em pauta, adentra organicamente aos sistemas nacional, estadual e municipal repercutindo no planejamento educacional e escolar.

#### **Múltiplas determinações da gestão democrática no PNE 2014-2024: dimensões socioeconômica, cultural, política e institucional**

A pesquisa de abordagem crítico-dialética aventada neste artigo foi realizada em três etapas articuladas: a primeira etapa (teórica) abrangeu a discussão sobre a relação entre

Estado, Políticas Públicas, Educação, Planejamento Educacional e Gestão Democrática; a segunda tratou da pesquisa bibliográfico-documental realizada na Revista Brasileira de Educação (RBE) e Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (ANPAE); e a terceira abrangeu a pesquisa empírico-documental abordando os aspectos teórico-práticos da gestão democrática nas emendas parlamentares ao PL 8.035/2010.

Na esteira da pauta estudada na primeira etapa, partindo de um estudo teórico e documental, a gestão democrática da educação foi discutida considerando um debate mais amplo sobre capitalismo, sociedade civil e Estado: sociedades civil e política, aparelhos privados de hegemonia (APH), democracia, relação entre grande e pequena política e a elaboração de políticas públicas.

O estudo realizado na segunda etapa da pesquisa foi desenvolvido via acesso e análise dos textos publicados nos periódicos RBE e RBPAE. A discussão sobre a gestão democrática da educação compreendeu a produção sobre a temática publicada nesses dois periódicos entre 2010 e 2020. Para tanto, buscamos apreender os aspectos teórico-práticos relativos à gestão democrática da educação concernente à Meta 19 do PNE 2014-2024 explicitados pelos autores nos periódicos em pauta.

A pesquisa abrangeu 1035 textos publicados na RBE e RBPAE. Em relação à RBE, 6 artigos abordaram diretamente a temática da gestão democrática da educação; concernente à RBPAE, 13 artigos tematizaram a categoria em pauta. Apreendemos do conjunto das produções estudadas que a gestão democrática da educação no PNE 2014-2024 é expressão de múltiplas determinações que englobam, entre outros, os aspectos estruturais (modo de materialização da produção da vida na sociedade capitalista atual) e a dinâmica em que ocorre tal materialização abrangendo, nas práticas sociais como as educacionais, os aspectos políticos, ideológicos, culturais, institucionais e comunicativo-operacional.

A investigação que sustentou a elaboração da terceira etapa da pesquisa – considerando as múltiplas determinações em relação aos fundamentos teórico-práticos da gestão democrática expressos no PNE – buscou explicitar as forças político-partidárias do Congresso Nacional comprometidas com a democracia participativa na educação brasileira e suas repercussões para a elaboração da Lei 13.005/2014 e para os planos estaduais e municipais de educação (Saviani, 2010; 2014; Dourado, 2018).

Por iniciativa do Poder Executivo, em 2010, foi encaminhado à Câmara dos deputados o PL 8.035/2010 que recebeu um conjunto de emendas parlamentares, algumas incorporadas e outras rejeitadas. Especificamente, em relação à gestão democrática da educação um total de 150 emendas foi apresentado pelos parlamentares abrangendo os artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 12º, bem como a meta 19 do Anexo Único ao PL 8.035/2010.

Na terceira etapa a pesquisa buscou desvelar as múltiplas determinações em relação aos

fundamentos teórico-práticos da gestão democrática expressos no PNE, particularmente em relação à Meta 19. Para tanto, considera o documento aprovado, seu processo de elaboração e normatização por meio da Lei 13.005/2014 e seu Anexo Único, com seus possíveis desdobramentos para os Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEE/PME) (Saviani, 2010; 2014; Dourado, 2018).

#### **Gestão democrática depreendida dos dados gerais sobre as emendas ao PL 8.035/2010**

A partir do acesso às Emendas parlamentares ao PL 8.035/2010 buscamos explicitar a quantidade de partidos, parlamentares e emendas identificadas no processo de elaboração do PNE 2014-2024. No que tange à proposta de PL relativa ao Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) enviada pelo executivo foram feitas 2.915 emendas parlamentares ao PL 8.035/2010 (Câmara dos Deputados, 2010) que tramitou na câmara dos deputados e, posteriormente, foi aprovado por meio da Lei 13.005/2014. Esse conjunto de emendas foi apresentado por 15 partidos com cadeiras legislativas no período estudado.

Referenciado na pesquisa realizada por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2020), os partidos políticos brasileiros podem ser classificados ideologicamente como de centro, centro esquerda, esquerda e extrema esquerda (PSB, PDT, PT, PCdoB, PSOL, PCB, PCO e PSTU); e de centro, centro direita, direita e extrema direita (PPS, PTB, SDD, PMN, PMDB/MDB, PHS, PSD, PSDB, PODEMOS, PL, PRTB, PRÓS, PRP, PR, PRB, PTC, PDC, PSL, PDC, PP, NOVO, PSC, DEM e PATRIOTA).

Tomando por base esse entendimento, classificamos os partidos que, por meio dos seus parlamentares, propuseram emendas ao PL 8.035/2010 relativo ao PNE 2014-2024 em partidos situados mais à esquerda (PS+E) em relação ao centro, incluindo o PSB, PDT, PT, PCdoB e PSOL; e partidos situados mais à direita (PS+D) em relação ao centro, abrangendo o PPS, PTB, PMDB/MDB, PSDB, PFL, PL, PR, PP, PSC e DEM. Essa classificação busca situar a posição ideológica partidária dos parlamentares propositores de emendas ao PL 8.035, em geral, e, em relação à gestão democrática, em particular. Considerando o conjunto dos 15 partidos mencionados constatamos uma participação pulverizada dos 10 partidos situados mais à esquerda em relação ao centro, secundarizando a importância do planejamento nacional da educação. Por sua vez, a força político-parlamentar representada pelos 5 partidos situados mais à esquerda revelou-se significativamente expressiva na proposição das emendas apresentadas.

Das emendas propostas, 81% foram feitas por parlamentares de 5 partidos (PSB, PDT, PT, PCdoB e PSOL) situados mais à esquerda (PS+E) em relação ao centro. Um percentual de emendas menor (19%) foi proposto por outros 10 partidos situados mais à direita (PS+D) em relação ao centro.

Constatamos, a partir dos dados levantados relativos ao processo parlamentar que antecedeu a aprovação da Lei 13.005/2014, que um total de 15 partidos propuseram emendas ao PL 8.035/2010, sendo que 10 desses partidos estão situados ideologicamente mais à direita do centro e 5 mais à esquerda do centro. Contudo, no que se refere ao número de emendas, os 5 partidos situados mais à esquerda foram responsáveis pela maioria das propostas. Resta saber, entretanto, o resultado efetivo desse esforço no planejamento da educação nacional, particularmente, em relação à gestão democrática da educação, foco do estudo do qual resultou o presente texto.

No tocante à gestão democrática o estudo abarcou, além dos artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 12º, especificamente a meta 19 do Anexo Único do PL 8.035/2010 e sua atualização com a Lei 13.005/2014. O mencionado anexo referente à Lei que aprovou o PNE 2014-2024 contempla o conteúdo de 20 metas e 254 estratégias. A meta 19 possui 8 estratégias que, resumidamente, abordam: 1) a legislação e outras normas dos critérios para a gestão democrática dos sistemas e escolas abrangendo a nomeação de diretores e contemplando a participação da comunidade escolar; 2) o apoio com infraestrutura física e financeira à formação dos conselheiros integrantes dos conselhos: Fundeb, alimentação escolar, regionais e de acompanhamento de políticas públicas; 3) a criação e atuação dos fóruns permanentes de educação no âmbito dos SME; 4) a constituição, fortalecimento dos grêmios e associações de pais e mestres e espaços adequados de funcionamento; 5) a constituição e fortalecimento dos conselhos e a participação democrática na gestão dos SME e escolas; 6) a participação dos profissionais da educação, alunos e seus familiares na elaboração do Projeto Político Pedagógico, currículo, planos e regimentos; 7) a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das escolas; e 8) a formação, avaliação de desempenho (prova nacional seletiva de diretores) como critério para provimento de cargos.

Para se chegar na definição das metas e estratégias do PNE 2014-2024 um conjunto de forças foi mobilizado por um espaço de tempo de, aproximadamente, três anos – compreendendo parte de duas legislaturas executivo-parlamentares correlatas ao segundo governo Lula (2007-2010) e ao primeiro governo Dilma (2011-2014) – envolvendo, ainda, a tramitação da CONAE/2010, da proposta de PL do executivo, do PL 8.035/2010 e da Lei 13.005/2014. No quadro 1, em relação à gestão democrática proposta na meta 19, explicitamos as propostas apresentadas no período e que culminaram com o que foi aprovado no PNE 2014-2024.

**Quadro 1 - Gestão democrática da educação no PNE 2014-2024: movimento de tramitação abrangendo a CONAE/2010, a proposta do executivo, o PL 8.035/2010 e a Lei 13.005/2014**

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONAE 2010 – EIXO II – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E AVALIAÇÃO
1) A gestão democrática como princípio a ser seguido para a educação superior, pública e privada (CONAE, 2010, p. 42).
2) A fundamentação da gestão democrática ancora-se na constituição de um espaço público de direito que deve promover condições de igualdade de ideias e material, liberdade, justiça e diálogo (CONAE, 2010, p. 42-43).

**Cultura política e democratização da educação brasileira: o PNE 2014-2024 como mecanismo de lutas e disputas teórico-práticas acerca da gestão democrática**

<p>3) No processo de construção da <b>gestão democrática</b> são imprescindíveis: a autonomia didático-científica, administrativa, pedagógica e de gestão financeira, a representatividade social e a formação da cidadania (CONAE, 2010, p. 43).</p> <p>4) Cabe enfatizar a necessidade de: <b>democratizar a gestão da educação e das instituições educativas</b> (públicas e privadas), (CONAE, 2010, p. 43-4).</p> <p>5) Em relação à <b>gestão democrática dos Sistemas de Educação</b>, para a efetivação dessa concepção ampla, faz-se necessário garantir espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional (CONAE, 2010, p. 44).</p>		
<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CORPO DA META 19 NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO NO ÂMBITO DO EXECUTIVO E DO PARLAMENTO BRASILEIRO ATÉ A APROVAÇÃO DA LEI 13.005/2014</b>		
<b>TEXTO DE PLENCAMINADA PELO EXECUTIVO</b>	<b>PL 8.035/2010</b>	<b>PNE 2014-2024 -LEI 13.005/2014</b>
<b>Meta 19:</b> 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.	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.	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.
<b>FONTE:</b> Quadro elaborado pelos autores com base nos seguintes documentos: Documento Referência da CONAE/2010, Proposta de PL do Executivo Federal, PL 8.035/2010 e Lei 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024.		

### **Análise da gestão democrática nas emendas parlamentares no âmbito do PL 8.035/2010**

A partir da proposta de PL encaminhado pelo poder executivo, em 2010, à Câmara dos deputados, conforme já mencionado, um conjunto de emendas parlamentares foram feitas e incorporadas ou rejeitadas no PL 8.035/2010. Especificamente, em relação à gestão democrática da educação, um total 150 emendas foram apresentadas pelos parlamentares abrangendo os artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º e 12º, bem como a meta 19 do Anexo Único ao PL 8.035/2010, conforme o próximo quadro.

No quadro 2, organizamos os dados das 150 emendas parlamentares por artigo e anexo do PL 8.035/2010, considerando o conjunto das emendas aceitas e rejeitadas – por grupos de partidos em relação à sua posição ideológica no âmbito do Congresso Nacional – e das atividades desenvolvidas pelos parlamentares.

**Quadro 2 - Gestão democrática no âmbito do PL 8.035/2010: emendas parlamentares apresentadas por forças partidárias da Câmara dos Deputados**

Descrição	Qt	%	EA						ER					
			Geral		(PS+E)		(PS+D)		Geral		(PS+E)		(PS+D)	
			Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Artigo 2º	37	25%	0	0%	0	0%	0	0%	37	100 %	27	73%	10	27%
ARTIGO 6º	1	0,5%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100 %	1	100 %	0	0%
ARTIGO 7º	5	3%	0	0%	0	0%	0	0%	5	100 %	5	100 %	0	0%
ARTIGO 8	16	11%	16	100%	13	81%	3	19 %	0	0%	0	0%	0	0%
ARTIGO 9º	13	9%	0	0%	0	0%	0	0%	13	100 %	12	93%	1	7%

<b>ARTIGO 12</b>	1	0,5%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100 %	1	100 %	0	0%
<b>META 19</b>	16	11%	0	0%	0	0%	0	0%	16	100 %	11	70%	5	30%
<b>ESTRATÉGIA 19.1</b>	5	3%	3	60%	3	100%	0	0%	2	40%	1	50%	1	50%
<b>ESTRATÉGIA 19.2</b>	27	18%	13	48%	11	85%	2	15 %	14	52%	11	79%	3	21%
<b>META19(Adt)</b>	29	19%	8	28%	8	100%	0	0%	21	72%	21	100 %	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>	<b>40</b>	<b>27%</b>	<b>35</b>	<b>23%</b>	<b>5</b>	<b>4%</b>	<b>110</b>	<b>73%</b>	<b>90</b>	<b>60%</b>	<b>20</b>	<b>13%</b>

LEGENDAS: Emendas Aceitas (EA); Emendas Rejeitadas (ER); Partido situado mais à esquerda (PS+E); Partidos situados mais à direita (PS+D).

FONTE: Quadro elaborado pelos autores com base na pesquisa das emendas parlamentares apresentadas pela Câmara dos Deputados ao PL 8.035/2010.

De acordo com os dados em tela, das 150 emendas parlamentares propostas ao PL 8.035/2010 sobre a gestão democrática, 40 (27%) foram aceitas. Destas, a maior parte, 35 (23%), foi proposta por parlamentares dos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro e 5 (4%) por parlamentares dos partidos situados mais à direita em relação ao centro. Conforme os dados apresentados anteriormente, fica esclarecido, também, que das 110 (73%) emendas rejeitadas a maioria, 90 (60%), foi proposta pelos parlamentares dos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro, enquanto 20 (13%) foram proposituras dos partidos situados mais à direita em relação ao centro.

No que tange à gestão democrática da educação constatamos que os partidos situados mais à esquerda em relação ao centro apresentaram mais proposições, 125 (83%); quantitativamente, em relação às 40 emendas aceitas, foram, também, os que mais tiveram sucesso com as propostas feitas, 35 (87%). Em segundo lugar foram aceitas as emendas parlamentares feitas pelos partidos situados mais à direita em relação ao centro, totalizando 5 emendas, o equivalente a 13%. Em relação ao PL 8.035/2010 originário do poder executivo, das 150 emendas sobre a gestão democrática da educação brasileira 37 (25%) foram feitas ao artigo 2º, contudo, todas essas emendas, em seu conjunto, foram integralmente rejeitadas. Constatamos que os parlamentares dos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro (PS+E) foram os responsáveis por 27 (73%) das emendas em relação a esse artigo, enquanto os parlamentares dos partidos situados mais à direita em relação ao centro (PS+D) propuseram 10 (27%) das emendas.

No tocante às emendas rejeitadas, o conjunto das propostas versaram sobre: educação como direito humano e gestão democrática; equidade, diversidade, gestão democrática da educação e laicidade da escola pública; laicidade do Estado; e participação paritária em conselhos e órgãos representativos no âmbito da aparelhagem estatal.

As emendas parlamentares relacionadas ao artigo 2º do PL 8.035/2010 traz à baila a discussão acerca do direito à educação e gestão democrática; princípios e procedimentos sobre

equidade, diversidade, gestão democrática e laicidade; e participação paritária do segmento público e privado nos conselhos, órgãos e comissões da aparelhagem estatal ligada à educação.

Em relação ao exposto fizemos, por depreensão, quatro destaques com o intuito de problematizar os motivos utilizados para a rejeição das emendas propostas. O primeiro destaque consiste em sinalizar que o parecerista reverberou o entendimento de uma ideia genérica de direito à educação e à gestão democrática situado no âmbito do conjunto dos direitos humanos. No segundo destaque, na mesma perspectiva do anterior, frisamos o sentido geral dado à regulamentação da matéria, explicitando a normatização somente como princípio do PNE, no que se refere à equidade, respeito à diversidade, gestão democrática da educação e laicidade da escola pública. Assim, ficou evidenciada a negativa em relação à implementação de instrumentos de indução de políticas públicas sobre a matéria em uma lei nacional da educação, transparecendo a ideia de descentralização dessa tarefa aos entes federados estaduais e municipais. Corroborando essa ideia no terceiro destaque pode ser constatado que, apegado ao que está escrito na CF de 1988 como princípio da laicidade, o legislador parecerista se esquia de enfrentar a regulamentação da matéria em uma lei específica. Com a não regulamentação do tema os princípios constitucionais evocados não se concretizam efetivamente no âmbito da sociedade brasileira, impondo que se indague sobre as motivações para esse posicionamento. Por último, no quarto destaque afirmamos não haver dúvidas de que é impossível estabelecer uma diretriz única para tudo, mas estabelecer paridade, no sentido em geral, que inclua os diversos espaços de participação nas instituições educacionais públicas e privadas, abrangendo os espaços da aparelhagem estatal, parece ser perfeitamente possível.

Constatamos que no inciso X do artigo 2º do PL em pauta traz como diretriz a “[...] difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação”. Na direção dos encaminhamentos do parecer relacionado ao artigo anteriormente analisado, no artigo 6º, uma emenda específica (85) abordou a gestão democrática e propôs que o FNE com constituição e atribuições a ser definida em legislação, instância de Estado, vinculado ao Ministério da Educação, articularia e coordenaria as Conferências Nacionais de Educação previstas no caput e, dentre outras atribuições, analisaria e proporia a revisão do percentual de investimento público direto em educação pública. Seguindo raciocínio semelhante à análise das emendas feitas ao art. 2º, o parecerista rejeitou a emenda em discussão sob o argumento de que “[...] a revisão do percentual poderia ser proposta pelo Fórum, mas seria tarefa do MEC, CNE e comissões de educação do Congresso Nacional”.

Ao artigo 7º foram propostas 5 (3%) emendas concernentes à gestão democrática da

educação. As 5 emendas foram propostas por partidos situados mais à esquerda em relação ao centro e todas foram rejeitadas. Duas delas pleitearam acrescentar no texto do § 2º, o adjetivo “democráticos” aos mecanismos de acompanhamento local da consecução das metas do plano nos entes federados”. Sobre esse pleito o parecer pela rejeição foi assim expresso: “o princípio da gestão democrática do ensino público já está inserido na Constituição. Não parece necessário repetir, a cada dispositivo legal, os atributos de que deverão estar revestidos, em função de norma já vigente”.

Nas outras três emendas ao artigo 7º os autores petionaram que “substituem o texto do § 2º, tratando apenas da gestão democrática no processo de regulamentação do regime de colaboração pelo Congresso, o que foi rejeitado pelo parecerista com o de que “não é necessário citar dispositivos legais cujo cumprimento é, per si, obrigatório”.

Na mesma linha das proposições e rejeições das emendas parlamentares nos artigos 2º e 6º, segue o argumento da impossibilidade de um detalhamento mais concreto sobre a realização da gestão democrática sob a alegação da não necessidade de encaminhamento para além do estabelecimento de genéricos princípios constitucionais sobre a matéria.

O sentido genérico dos artigos propostos à realização do PNE é evidenciado nas 16 emendas (11%) aprovadas para compor o artigo 8º do PL 8.035/2010. Destacamos que desse total de emendas 13 (81%) foram propostas pelos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro e 3 (19%) situados mais à direita em relação ao centro. As emendas aceitas pelo parecerista buscaram “adicionar o § 3º ao art. 8º para determinar que os processos de elaboração dos planos de educação serão realizados com ampla participação da sociedade”. Para registro, a incorporação da expressão ampla participação da sociedade ocorreu no § 2º do artigo 8º, como transcrito:

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com a **ampla participação da sociedade**, assegurando-se o envolvimento das comunidades escolares, trabalhadores(as) da educação, estudantes, pesquisadores(as), gestores(as) e organizações da sociedade civil. [Grifos na Fonte]

Não é difícil compreender que ampla participação utilizada aqui tem um sentido genérico que pode incluir tudo ou nada, visto que não explicita elementos concretos para a averiguação da efetiva participação dos sujeitos nas tomadas de decisão sobre a educação brasileira.

Em relação ao artigo 9º foram propostas 13 emendas, sendo todas rejeitadas. Deste conjunto de emendas 12 (97%) foram propostas pelos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro e uma (1) (7%) feita por um partido situado mais à direita em relação ao centro.

Destacamos a esse respeito que: oito emendas “propõem que leis específicas sobre gestão democrática, de estados, DF e municípios, devem ser editadas para os respectivos sistemas de ensino”; uma traz a redação expressando a “previsão de que seja garantida a composição paritária entre governo e sociedade civil nos conselhos de educação”; duas

propõem acréscimo de parágrafo único, com previsão de que o MEC promoverá, no primeiro ano de vigência, amplo debate nacional sobre o CAQ”, Custo Aluno Qualidade; e outra “**propõe suprimir o artigo 9º**” [grifos nossos].

Destacamos que a proposição de supressão do artigo 9º sobre a gestão democrática foi proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), situado mais à direita partidária em relação ao Centro. Salientamos, ainda, que o artigo 9º do PL 8.035/2010 foi aprovado com a seguinte redação: “Art. 9º os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação no prazo de 1(um) ano contado da publicação desta Lei”. Esse artigo revela a descentralização da competência pela regulamentação da gestão democrática da educação aos entes federados, Estados, Distrito Federal e municípios.

O artigo 12º do PL 8.035/2010, embora não trate especificamente sobre a gestão democrática, também recebeu uma emenda do Partido dos Trabalhadores (PT) sugerindo dois outros artigos:

O primeiro regula o chamado Sistema Nacional de Gestão Democrática da Educação, que deverá constar em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, de instâncias colegiadas como a Conferência de Educação e o Conselho de Educação. O segundo artigo define os objetivos do referido Sistema Nacional de Gestão Democrática da Educação.

A emenda em questão foi rejeitada, pois, segundo o parecerista, “o projeto do plano não versa sobre a regulamentação do regime de colaboração, a instituição do sistema nacional de educação ou responsabilidade educacional, a serem objeto de outros diplomas legais”.

Compreendemos, entretanto, que o conteúdo dos dois artigos poderia fazer parte do PL tendo em vista tratar do Plano Nacional de Educação pensado a partir do entendimento da educação como um sistema nacional. Conforme Saviani (2010; 2014), a efetivação do PNE em um país das dimensões do Brasil, composto por estados e municípios como entes federados, necessita, indispensavelmente, de um Sistema Nacional de Educação que articule a realização do conjunto das políticas planejadas.

Tendo abordado a gestão democrática nos artigos do PL 8.035/2010 passamos a discorrer sobre a temática analisando as emendas feitas ao Anexo Único do referido PL, com foco na meta 19. Lembramos que a proposta encaminhada pelo poder executivo ao Congresso Nacional em relação à gestão democrática no anexo em pauta possui, além do corpo da meta 19, as estratégias 19.1 e 19.2. Em relação ao corpo da meta 19, um quantitativo de 16 emendas (11%) foi apresentado e rejeitado pelo parecerista do PL 8.035/2010. Das 16 emendas apresentadas, 11 (70%) foram propostas por parlamentares de partidos situados mais à esquerda do centro, enquanto cinco (30%) foram feitas por parlamentares situados mais à direita do centro.

Quadro 3 – Emendas substitutivas e modificativas feitas ao corpo da meta 19

BL	Tema conteúdo das Emendas Substitutivas/Modificativas	Motivos da Rejeição	Partido
I	"Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação de diretores de escola eleitos pela comunidade escolar e a participação de integrantes desta última nas instâncias, fóruns e órgãos públicos voltados à formulação, à normatização, ao acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais." [E. Substitutiva].	"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PT(3 Emendas)
	"Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação de diretores e vice-diretores de escolas públicas eleitos pela comunidade escolar." [E. Substitutiva].	"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PT(1 Emenda)
	"Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação para a função de diretores de escola e com a participação efetiva da comunidade escolar." [E. Modificativa].	"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PT(1 Emenda)
II	"Garantir que as redes de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituem nas escolas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, incluídas as <b>diversas modalidades, Conselhos Escolares de caráter deliberativo, com membros representativos</b> dos segmentos da comunidade escolar e local, devidamente <b>qualificados</b> , até o final do segundo ano de vigência do PNE, de forma que, no ano subsequente, todos os entes federados tenham <b>aprovado leis de gestão democrática de seus sistemas, redes e escolas</b> , assegurando <b>mandatos eletivos para seus dirigentes</b> , e, durante o decênio, <b>capacitação contínua</b> para os gestores e membros dos vários colegiados". [E. Substitutivas; grifos nossos].	"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PT[3 Emendas]
III	"Garantir, mediante lei federal, mecanismos de gestão democrática que assegurem, na educação básica e superior, a participação da comunidade escolar na escolha dos diretores de escola, bem como na elaboração e implementação dos projetos pedagógicos das unidades educacionais e dos planos de educação." [E. substitutivas].	"As emendas extrapolam os objetivos deste PNE".	PT[2 Emendas]
IV	"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, por meio do voto livre e direto da comunidade acadêmica.(NR)." [E. Substitutiva].	"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PT[1 Emenda]
	"Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a forma de provimento do cargo de diretor de escola mediante concurso público ou nomeação comissionada vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar, assegurando, no primeiro caso, a inclusão no plano de carreira do magistério para provimento em caráter efetivo." [E. Substitutiva].	"A emenda detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".	PSB[1 Emenda]

<p>"Garantir, no prazo de dois anos, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com observância de critérios técnicos de mérito e desempenho, por meio de prova de certificação, e a participação da comunidade escolar." [E. Substitutiva)</p> <p>"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 ou, para os estados e Municípios que utilizam exclusivamente o concurso público de títulos e provas para o provimento, em caráter efetivo, do cargo de diretor de escola, lei instituindo a direção colegiada presidida pelo diretor e integrada por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar: alunos, docentes e demais profissionais do magistério, funcionários e pais de alunos." [E. Substitutiva].</p>	<p>"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL".</p>	<p>PSDB [3 Emendas]</p>
	<p>"As emendas detalham e especificam excessivamente os termos das leis".</p>	<p>PPS [1 Partido]</p>
<p><b>FONTE:</b> Quadro elaborado pelos autores com base na pesquisa das emendas parlamentares apresentadas pela Câmara dos Deputados ao PL 8.035/2010.</p>		

Concernente ao resumo das emendas analisadas e o parecer da relatoria destacamos quatro blocos de preocupações em relação ao corpo da meta 19. As cinco emendas relacionadas ao bloco I estão voltadas para a nomeação de diretores e vice-diretores de escolas públicas eleitos pela comunidade escolar. Trata-se da democracia como participação nas tomadas de decisão pela comunidade escolar na perspectiva da hegemonia ou contra hegemonia como direção política e cultural (Gramsci, 1978; 1991; Coutinho, 2007), isto é, a democracia como participação política em que dirigentes e dirigidos têm a possibilidade de disputar os espaços de poder.

O conjunto dos resumos das três emendas sintetizadas no bloco II detalha as diretrizes que deveriam constar no PNE, quais sejam: 1) aprovação de leis de gestão democrática de seus sistemas, redes e escolas; 2) mandatos eletivos para os dirigentes; 3) existência de Conselhos Escolares de caráter representativo e deliberativo; e 4) capacitação continuada dos dirigentes e representantes nos diversos espaços de participação existentes no âmbito dos sistemas e escolas.

As preocupações de duas emendas do bloco III incidiu sobre a “[...] participação da comunidade escolar na escolha dos diretores de escola, bem como na elaboração e implementação dos projetos pedagógicos das unidades educacionais e dos planos de educação”. O texto das emendas indicou, ainda, o planejamento escolar como mecanismo importante de participação da comunidade escolar nas ações político-pedagógicas das escolas. As emendas propostas no referido bloco buscavam garantir decisões efetivas em espaços e mecanismos de participação no âmbito das escolas. Em outra perspectiva de gestão da escola, também denominada de gestão democrática, outro conjunto de seis emendas foram propostas, conforme o bloco IV do quadro 3 mencionado anteriormente. Nesse bloco de emendas a gestão

democrática não tomou como referência a participação e decisão política como centralidade e sim a dimensão técnico-meritocrática como sinônimo de desempenho e produtividade, o que transparece tratar-se de uma gestão de cunho gerencial pautada muito mais pelo controle dos resultados do que pelo processo democrático viabilizador dos resultados. Essa perspectiva de gestão pode ser depreendida da justificativa geral dada pelo parecerista para rejeitar o conjunto das emendas propostas à meta 19, assim expressa: “entendemos que o enunciado da meta 19 detalha e especifica excessivamente os termos das leis dos entes federados, ao contrário da determinação do art. 9º do PL”. A partir dessa justificativa a relatoria sugere, portanto, o seguinte texto à meta em pauta: “assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas e sistemas de ensino, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” Nessa direção, o texto do corpo da meta 19 aprovado na Lei 13.005/2014 (Brasil, 2014) propõe; “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”.

A redação do corpo da meta 19 está de acordo com o que foi proposto pelas 6 emendas do bloco IV. Constatamos que cinco dessas emendas foram propostas por partidos situados mais à direita (PSDB e PPS) e uma pelo PT, situado mais à esquerda. Compreendemos que o entendimento de gestão com foco nos critérios técnico de mérito e desempenho não é contraditório com o que pensam os parlamentares dos partidos PSDB e PPS, mas, não é compreensível a orientação proposta por um parlamentar do PT, pois, aparentemente, diverge do entendimento de democracia defendido pelos parlamentares dos partidos situados mais à esquerda, como é o caso do Partido dos Trabalhadores.

Dando continuidade aos propósitos da pesquisa passamos à análise das emendas feitas à estratégia 19.1. A essa estratégia foram propostas 5 emendas substitutivas, sendo 4 (80%) por parlamentares de partidos situados à esquerda em relação ao centro e 1 (20%) por parlamentares situados mais à direita em relação ao centro. As três emendas aprovadas, (60%), foram propostas por parlamentares situados mais à esquerda. Duas emendas feitas, (40%), foram rejeitadas, sendo uma para cada um dos posicionamentos ideológicos partidários adotados na pesquisa.

As cinco emendas apresentadas à estratégia 19.1 propuseram priorizar o repasse de recursos financeiros para os entes federados que tenham aprovado a lei de gestão democrática. Duas dessas emendas foram rejeitadas, segundo a relatoria, por detalhar demais o processo de escolha e nomeação dos diretores escolares. Acerca desse detalhamento uma das emendas, além de prever a lei da gestão democrática, delimitava que tal lei estabelecesse os critérios

técnicos de mérito e desempenho; participação da comunidade escolar preliminar à nomeação comissionada de diretores; possibilidade de os SME fazerem, também, concurso público de provas e títulos; lei específica normatizando a direção escolar colegiada com a participação da comunidade escolar: alunos, docentes, servidores técnicos administrativos e pais de alunos. As outras três emendas foram aprovadas por estarem em conformidade com o texto substitutivo da estratégia 19.1 sugerido pela relatoria e apresenta a seguinte redação:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os estados, o Distrito Federal e os municípios 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 de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

Em consonância com o corpo da meta 19, a estratégia 19.1 estabelece como critérios para o repasse de transferências voluntárias da União a aprovação de lei específica considerando para a nomeação de diretores escolares o denominado critério técnico de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar. Essa estratégia – elaborada na perspectiva da gestão gerencial de cunho empresarial – desobriga os estados, o Distrito Federal e os municípios de adotarem a eleição de diretores escolares, embora não desconsidere que a comunidade escolar deva, de alguma forma, participar da escolha, por meio de uma consulta, por exemplo.

No que se refere à estratégia 19.2, 27 emendas parlamentares foram submetidas, (18%), sendo 22 (81%) feitas por parlamentares situados ideologicamente mais à esquerda em relação ao centro e 5(19%) por parlamentares situados mais à direita em relação ao centro. Das 27 emendas supressivas, 13(48%) foram aceitas e 14 (52%) rejeitadas. Em relação às emendas supressivas aceitas, 11 foram feitas por parlamentares situados mais à esquerda e duas por parlamentares situados mais à direita em relação ao centro. No tocante às emendas substitutivas rejeitadas, 11 foram apresentadas por partidos situados mais à esquerda e três por partidos situados mais à direita em relação ao centro.

O corpo original da estratégia 19.2 apresentava a seguinte redação: “aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares”. As 13 emendas que propuseram a supressão do texto dessa estratégia foram aprovadas. Os propositores dessas emendas justificaram tal supressão argumentando que “os critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares constituem-se em matéria mais adequada para ser apreciada no âmbito das deliberações dos entes federados”. Em oposição, as outras 14 emendas foram rejeitadas, conforme a relatoria, por “detalharem e especificarem excessivamente a escolha dos diretores, matéria fora dos objetivos deste PNE”. Tais emendas propunham a eleição de diretores e participação da comunidade escolar na perspectiva da gestão democrática. Assim, as emendas supressivas evitaram a definição de uma

prova meritocrática para a escolha de diretores, por um lado, e, por outro, por meio da rejeição das emendas substitutivas foi inviabilizado o estabelecimento da eleição para a escolha dos diretores com a participação efetiva da comunidade escolar.

Vencida a explicitação das emendas feitas à meta 19 e suas duas estratégias (19.1 e 19.2) advindas do poder executivo após a realização da CONAE/2010, discorremos sobre as emendas aditivas feitas à referida meta. Das 150 emendas aditivas realizadas sobre a gestão democrática, 29 (19%) foram propostas à meta 19, sendo que 8 (28%) foram aceitas e 21 (72%) foram rejeitadas. Todas as 29 emendas foram apresentadas por parlamentares de partidos situados mais à esquerda em relação à direita.

Destacamos, inicialmente, o resumo do conteúdo das 21 emendas que foram rejeitadas pela relatoria, sob a justificativa do seu detalhamento e especificidade, o que, na visão do relator/a fugia aos propósitos do PNE. Essas emendas foram elaboradas com a preocupação central de assegurar transferências voluntárias de recursos financeiros da União aos entes federados. Para tanto, os parlamentares fizeram propostas em relação à elaboração de leis estruturadoras da gestão da educação no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios que viabilizassem o recebimento e aplicação de tais recursos na educação brasileira. Além do componente normativo legal, o foco das emendas rejeitadas recaiu sobre a explicitação mais detalhada da gestão das escolas e da eleição de diretores escolares. As emendas, em geral, buscaram priorizar: a gestão da escola na perspectiva da gestão pública em confronto com a gestão privada; a instituição e o fortalecimento da gestão democrática assentada no entendimento de democracia substantiva que articula as dimensões econômica e política no processo de tomada de decisão efetiva nas relações sociais como as educacionais (Gramsci, 1978). A gestão democrática, nessa direção, inclui o poder de decisão para a escolha do diretor escolar – vinculado acadêmica e profissionalmente a cada escola – e a participação no processo de decisão, em geral, da escola incluindo a decisão de controlar as ações dos diretores em seus atos e ações. No entanto, tal processo não ocorre no vazio e sim em espaços e mecanismos concretos; por isso a preocupação dos legisladores em propor emendas que, no âmbito dos sistemas e escolas, assegurassem a existência de espaços e mecanismos de participação como as conferências, os fóruns, os conselhos municipais e escolares, os colegiados, os planos municipais de educação, os projetos pedagógicos das escolas etc.

Registrarmos que as emendas parlamentares propostas e aceitas em adição à meta 19, abrangeram as temáticas referentes: a constituição dos grêmios estudantis, o fortalecimento dos conselhos escolares e a participação da comunidade educacional; os mecanismos de participação; a gestão participativa e o planejamento escolar; e a infraestrutura física e financeira necessária aos conselhos de educação e à autonomia dos SME e escolas.

### **Considerações finais**

Resumidamente, os dados revelam que a maioria das emendas apresentadas ao PL 8.035/2010 (Brasil, 2010) foi feita pelos partidos situados mais à esquerda em relação ao centro, sobressaindo-se o Partido dos Trabalhadores. A temática específica da gestão democrática também foi priorizada pelos parlamentares dos partidos situados mais à esquerda, o que denota a relevância da questão para esse campo de forças políticas. Não conseguimos, entretanto, avançar significativamente a respeito da concepção de gestão democrática proposta, que, a rigor, retrocedeu na direção da gestão gerencial, no caso da escolha de diretores a ser feita pelo denominado critério técnico de mérito e desempenho.

Deprendemos do estudo duas considerações que consideramos pertinentes para a presente reflexão e para a realização do PNE, PEE e PME para a próxima década. A primeira consideração de sentido geral diz respeito às temáticas comuns que as emendas propostas e aceitas abordaram, o que nos possibilitou entender que não há novidades nas proposituras aceitas, posto que elas expressam ajustes e reforços em relação ao que os sistemas/redes de educação e escolas já vinham realizando. Comparativamente, as emendas rejeitadas seriam bem mais significativas para a democratização da gestão dos SME/Redes e escolas do que as aceitas, pois elas abarcam as questões referentes às tomadas de decisões mais efetivas, portanto, mais afetas às relações de poder na área da educação municipal/escolar. Assim, o congresso Nacional é um espaço importante de disputa educacional. A segunda consideração, no sentido do que pudemos depreender anteriormente, se refere à constatação de que, em grande medida, as emendas aditivas aceitas para compor a meta 19 têm sentidos genéricos, expressos nos verbos estimular, favorecer, contar, fomentar assegurar e considerar, embora tratem da realidade municipal concreta. Comparativamente, as emendas rejeitadas têm sentidos mais concretos expressos nos verbos: eleger, nomear, aprovar, formar, garantir, implementar, normatizar, participar efetivamente etc.

O sentido genérico das propostas aventadas, em uma sociedade de democracia substantiva consolidada, pode indicar liberdade, possibilidades de ampliação da participação, mas pode, também, em sociedades em que nem mesmo a democracia/cidadania minimalista liberal se realiza efetivamente, fortalecer a já existente cultura política autoritária, clientelista e patrimonialista (Chauí, 1980; 1981; 2001; Mendonça, 2000; 2001). Parece importante considerar este aspecto no próximo PNE.

### **Referências**

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. OBSERVATÓRIO DAS ELEIÇÕES - Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. **Uol Notícias**, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/observatorio-das-eleicoes/2020/11/24/esquerda-centro-ou-direita-como-classificar-os-partidos-no-brasil.htm>; Acesso em 26/09/2022.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica

dos partidos políticos brasileiros. **Scielo Preprints**, v.1, p. 1-25, São Paulo, 2021. Disponível: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2552>; Acesso em: 31/10/2022.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 30/05/2022.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emendas Apresentadas - PL 8.035/2010**. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, do Poder Executivo, que "aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências" (PL803510 - 54<sup>a</sup> legislatura). Brasília/BR: Câmara dos deputados/Comissão de Educação, 2010. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?idProposicao=490116&subst=0](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=490116&subst=0) Acesso: 30/06/2022.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT**. 2011. 350 Fls. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia e educação. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez – CEDES, nº 5, p. 24-40, jan., 1980.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1981.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

DORE, Rosemary. Gramsci e o debate sobre a escola pública no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 26, n. 70, p. 329-352, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.org.br>. Acesso em: 12 out. 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educ. Soc.**, Campinas/SP, v. 39, nº. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 3. ed. SP: Cortez, 1999.

JORGE, Vladimir Lombardo; FARIA, Alessandra Maia Terra de; SILVA, Mayra Goulart da. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 33. e227686, p. 1-44, 2020.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas (SP): FE/Unicamp, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas (SP), Ano XXII, n. 75, p. 84-108, ago., 2001.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. Trad. Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito**. 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del Carcere**. Torino: Einaudi Editore, 1977.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 3. ed. Trad.: Luiz Mário Gazaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere v. 2.** 3. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere v. 1.** 4. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere v. 3/ Antônio Gramsci.** 3. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho et al. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- SAVIANI, Demerval. **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez, 1989.
- SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira:** Estrutura e Sistema 7. ed. São Paulo, Campinas: Autores Associados, 1996.
- SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia.** 32. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.
- SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12 n. 34 jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br> Acesso em: 03 mar. 2022.
- SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010.
- SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.
- SILVA JR, João dos Reis. **O pragmatismo como fundamento das reformas educacionais no Brasil.** Campinas/SP: Alínea, 2007.

### **Sobre os autores**

#### **Roberto Francisco de Carvalho**

Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás. Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT)/Campus Universitário de Palmas, Cursos de Filosofia. Membro do corpo docente do Mestrado Profissional em Educação da UFT (PPGPE). Compõe o quadro de formadores da Rede Colaboração Tocantins (RCT). É pesquisador na área de Sociedade, Política e Gestão Educacional e Currículo, vinculado ao Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural; Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsSPE); e Rede Universitas/Br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7278-181X>; E-mail: [carvalho1917@gmail.com](mailto:carvalho1917@gmail.com).

#### **Doracy Dias Aguiar de Carvalho**

Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Assistente Social da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Membro dos grupos: Grupo de Estudo e Pesquisa: Práxis Socioeducativa e Cultural – Práxis (UFT); Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social – GEPEDSS (UNB) e Núcleo de Estudo e Pesquisa em Educação, Desigualdade Social e Políticas Públicas – NEPED (UFT). E-mail: [doracy@uft.edu.br](mailto:doracy@uft.edu.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6992-1615>

#### **Thiago Tavares da Silva Ferreira**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Tocantins. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS e pós-graduações em Direito Civil, Processo Civil e Direito Empresarial; Atua como Advogado e professor nas áreas de Direito e Administração. Dedica-se à pesquisa em Educação em Direitos Humanos, com foco no Direito à Educação e Políticas Públicas. É membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Práxis Socioeducativa e Cultural. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9544-7953>; E-mail: [ttavares.prof@gmail.com](mailto:ttavares.prof@gmail.com)

Recebido em: 24/05/2025

Aceito para publicação em: 28/05/2025