

DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: 20 ANOS DE LDB/96

Rubens Barbosa de Camargo

Faculdade de Educação - USP

Marcia Aparecida Jacomini

Universidade Federal de São Paulo - Guarulhos

Marineide de Oliveira Gomes

Universidade Católica de Santos

Resumo: O texto apresenta aspectos que ainda desafiam a prática da gestão democrática na educação, após 20 anos da aprovação da LDB/96. Trata-se de estudo teórico que envolve dimensões legais e práticas em que se discutem os princípios que regeram a aprovação desse preceito legal, apresentando reflexões sobre como o princípio de gestão democrática tem sido ressignificado. O artigo assinala as dificuldades presentes para a consolidação da gestão democrática, justificada pelas características da sociedade brasileira que se mantém desigual e complexa, dificultando a consolidação de uma cultura de direitos e participação.

Palavras-chave: Gestão Democrática, Educação Pública, LDB/1996.

CHALLENGES OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN PUBLIC EDUCATION: 20 YEARS OF LDB/96

Abstract: The text presents aspects that still challenge the practice of democratic management in education after 20 years of the approval of LDB/96. This is a theoretical study involving legal and practical dimensions. It discusses the principles which ruled the adoption of this legal provision and presents reflections on how the principle of democratic management has been reframed. It highlights the current difficulties for the consolidation of democratic management, justified by the characteristics of the Brazilian society which remains unequal and complex, making it difficult to consolidate a culture of rights and participation.

Keywords: Democratic Administration, Public Education, LDB/1996

Introdução

Em 20 de dezembro de 2016, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 (LDB/96) (BRASIL, 1996), completa 20 anos. Considera-se um momento oportuno para a reflexão acerca de diferentes aspectos da educação nacional, em especial no que se refere à construção de um Estado promotor de direitos sociais. Neste artigo nos propomos a contribuir com o debate sobre os desafios e os limites de realização da gestão democrática nas instituições de ensino públicas, conforme estabelecido nesta Lei. Trata-se de estudo teórico que envolve dimensões legais e práticas sobre a gestão democrática do ensino público.

Como parte do processo de redemocratização da nação brasileira, após mais de 20 anos de ditadura civil-militar, a década de 1980 foi palco de intensos debates sobre gestão democrática na administração pública. Na educação, o tema tem sido amplamente debatido e alguns consensos foram construídos, visando garantir na legislação nacional princípios de gestão que tivessem a democracia como uma forma de gerir e administrar as instituições de ensino de educação básica e superior. Entendia-se que a democracia participativa deveria ser um pressuposto da gestão de instituições de ensino em qualquer nível e esfera administrativa; contudo, o *lobby* do setor que congregava, à época, as instituições privadas de ensino impôs que, na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988), a gestão democrática ficasse restrita à educação pública.

Durante a Assembleia Nacional Constituinteⁱ de 1986/88 as questões educacionais foram debatidas com foco na ampliação do direito à educação, seus princípios, seu financiamento e na forma de gestão das instituições de ensino. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) atuou de forma decisiva na luta pela garantia do princípio de gestão democrática na CF/1988. As propostas defendidas pelo Fórum foram elaboradas e aprovadas na IV Conferência Brasileira de Educação (CBE) realizada pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e Associação Nacional de Educação (Ande) na cidade de Goiânia, em 1986.

Entre as propostas em pauta estavam a autonomia universitária e o funcionamento democrático destas instituições; a atuação da sociedade civil, por meio de organismos colegiados constituídos democraticamente, no controle da política educacional em todos os níveis e a garantia, por parte do Estado, de formas democráticas de participação para o controle das obrigações com a educação pública, gratuita e de boa qualidade (CONTI, 1992).

Além do citado Fórum que teve sua origem no processo constituinte de forma suprapartidária e nas Conferências Brasileiras de Educação (CBE) realizadas pela Anped, Ande e Cedes, também participaram desse processo outras entidades

acadêmicas e sindicais, com destaque para a Confederação dos Professores do Brasil/CPBⁱⁱ e a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), com vistas a ampliar o direito à educação e a estabelecer princípios para a democratização da gestão das instituições educacionais da educação básica e superior. Assim, após 28 anos da chamada Constituição Cidadã (CF/1988) e 20 anos da LDB/96 (BRASIL, 1996) é oportuno discutir como o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público e os princípios, estabelecidos na LDB/96, que orientam os sistemas de ensino na normatização dessa forma de gestão têm sido realizados nas práticas de gestão da educação pública, com o intuito de destacar desafios e dificuldades para a implementação da gestão democrática no país.

As reflexões aqui apresentadas lançam um olhar sobre como o princípio constitucional da gestão democrática foi sendo apropriado e ressignificado nesses 20 anos, de modo que somente a indicação legal de existência de mecanismos básicos de democracia para a gestão das instituições públicas de ensino não alterou significativamente a prática da gestão dessas instituições. De maneira geral, as instituições públicas de ensino continuam operando de maneira tradicional na forma de fazer a gestão, isto é, pautada na hierarquia e na tomada de decisões por alguns poucos que, em função dos cargos que ocupam, tomam para si o poder de decidir, mandar e comandar (PARO, 1998a; LÜCK, 2006), à semelhança da estrutura política brasileira, alicerçada no patrimonialismo, no clientelismo e polarizada entre a carência, de um lado, e os privilégios, de outro (CHAUI, 1995).

Este artigo está dividido em três seções além desta introdução. Na primeira, discorre sobre o significado, no contexto político e educacional brasileiro, do estabelecimento da gestão democrática como princípio constitucional; na sequência, buscamos apresentar as dificuldades que tal princípio tem enfrentado para se efetivar nas práticas de gestão das instituições de ensino públicas tanto em relação à democracia representativa quanto à direta. Nas Considerações Finais, apresentamos, de forma sintética, os desafios para se implementar a gestão democrática nas instituições de ensino público, indicando aspectos que demandam avanços em relação à legislação e às práticas vigentes.

Gestão Democrática como princípio da Educação Nacional

O princípio da gestão democrática da educação pública, como processo e exercício de conduzir, dirigir ou governar as funções públicas, de conceber a Educação em uma perspectiva de totalidade, foi consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e deve reger todos os sistemas públicos, em todos os níveis de ensino. Tal princípio, em termos históricos, foi consolidado recentemente, se comparado, por exemplo, a outros como o do direito à educação e da gratuidade do

ensino que estão presentes na legislação desde o Brasil Império, ressalvado os limites da gratuidade em cada período histórico, ou mesmo o princípio da obrigatoriedade que está previsto constitucionalmente, também de forma diferenciada, desde a Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934).

O princípio da gestão democrática do ensino público expressa uma dinâmica histórica marcada pelo fim da ditadura civil-militar e a ascensão dos movimentos sociais e populares (ADRIÃO; CAMARGO, 2001), que reivindicavam a volta de direitos democráticos anteriores ao regime de exceção, mas principalmente a ampliação da democracia, posto ser nosso país de frágil tradição democrática (BENEVIDES, 1994), o que influenciou diretamente a forma de conceber e organizar as instituições educacionais.

Assim, a construção de uma concepção de gestão democrática e a luta para que esta fosse contemplada na CF/88 e na LDB/96 se contrapôs a uma prática de gestão em que as decisões eram tomadas de modo autoritário, com poder concentrado nas mãos dos dirigentes. Nesse sentido, tratava-se de buscar meios de democratizar a administração da Educação e, dessa forma, temas como a **descentralização, a autonomia e a participação** para a construção de uma educação de **qualidade** passaram a emergir e constituíram-se como pilares de sustentação da ideia de gestão democrática, tanto da parte da sociedade civil, como da parte de alguns governos progressistas eleitos.

A ideia de **descentralização** apresentou-se quase que como consequência da ideia de gestão democrática, como forma de reivindicar para os poderes regionais e locais a tomada de decisões que, grosso modo, concentrava-se em Brasília, no poder central. Apenas para relembrar o grau de centralização das decisões, citamos aqui o caso da merenda escolar, cuja compra era feita pelo governo federal e distribuída aos estados e municípios. Naquele contexto, a descentralização era tão importante do ponto de vista da desconcentração de poder que foi bandeira do governo Franco Montoroⁱⁱⁱ, do estado de São Paulo que, assim como outros governadores de oposição que ganharam eleições em 1982, tinha o mesmo propósito, numa conjuntura ainda determinada nos estertores da ditadura civil-militar.

Outro eixo que orientava o princípio da gestão democrática era a **autonomia**. A partir da ideia de descentralização, os órgãos e as instâncias em nível local deveriam adquirir certo grau de autonomia e contar com recursos para tomar decisões e gerenciá-las da melhor forma possível.

A ideia de **participação**, juntamente com a descentralização e a autonomia, formam os três pilares da perspectiva de gestão democrática defendida a partir dos anos de 1980, representando elemento central ao processo de democratização da sociedade e também à construção de gestão democrática nas instituições de ensino. A democracia pressupõe espaço de participação e protagonismo de diferentes

grupos, em contraposição ao autoritarismo que grassa quando poucos são imbuídos de poder de decisão e de mando (BORDENAVE, 1983). É também um dos aspectos mais difíceis de se colocar em prática, tanto pela resistência daqueles que estão em posições superiores e que poderiam fomentar a existência de espaços democráticos, como pelo incipiente exercício e educação para a democracia da sociedade brasileira que se expressa muitas vezes nas frases “participar dá muito trabalho” ou “não adianta nada mesmo, então não vou” ou, ainda, “não gosto de política”. Assim, a consolidação de uma democracia participativa demanda formação política da população para ocupação de espaços de decisão nas esferas de poder (BENEVIDES, 1994).

A defesa de uma educação de qualidade, que diz respeito ao acesso igualitário aos conhecimentos historicamente sistematizados e à produção de novos saberes, valores, concepções, atitudes, posicionamentos instigou a criação de modelos e processos que privilegiassem a participação da comunidade envolvida com a Educação nas diferentes dimensões de construção e realização do Projeto Político Pedagógico (que envolve o planejamento, avaliação, organização do trabalho na escola). Esse processo de construção, baseado no diálogo, na negociação e amparado nas forças presentes no contexto escolar, buscou contrapor-se às formas tradicionais verticalizadas e centralizadas na figura do(a) diretor(a) de escola ou do(a) reitor(a) da universidade pública e produziu diferentes espaços de participação, em especial na forma de Colegiados e Conselhos.

Os Conselhos, entendidos como deliberativos, a exemplo do que ocorre com a educação superior no mesmo texto, compreendem a participação da comunidade escolar e local nos debates e decisões relativos ao processo educativo e à organização da escola. Por serem instâncias colegiadas de decisão, quando não são apenas de natureza consultiva, são motivados pela ideia de que a participação de diferentes segmentos com interesses distintos, não antagônicos, pode encontrar soluções mais apropriadas e representativas das demandas coletivas, o que envolve uma cultura de negociações e a busca de construção de consensos.

É importante destacar que uma participação ativa dos membros em tais Conselhos demandaria tanto a criação das condições indispensáveis ao trabalho dos conselheiros por parte do Estado, quanto à mobilização e educação política da população, nos termos de Benevides (1994) a “construção de um novo projeto de sociedade e Estado” que viabilize o efetivo controle social sobre o bem público, conforme preconiza Davies (2014, p. 135). Conquanto, cabe destacar o risco do ‘enclausuramento’ desses grupos em suas próprias demandas, distanciando-se da totalidade e das contradições inerentes à realidade de uma sociedade como a brasileira, o que pode resultar no distanciamento e no desfocamento dos membros dos Conselhos que, ao invés de auxiliarem no combate e na superação das condições de produção das desigualdades e das diferenças sociais, acabam reforçando-as.

De qualquer forma, os espaços de participação são fundamentais à democracia, pois, conforme sugere Noberto Bobbio (2000), um termômetro da democracia deveria medir mais a quantidade de espaços que o cidadão tem de atuação ou de participação para a tomada de decisão em aspectos públicos que definem a sua vida e menos quantas vezes votou em sufrágio universal, em que pese a importância deste para as regras do jogo democrático, não restringindo a consolidação da democracia à participação da população em eleições, mas, principalmente ressaltando o quanto o cidadão pode interferir nas decisões de interesse público e o quanto esses canais de participação permitem que a população seja ouvida e os interesses coletivos prevaleçam aos individuais.

Em relação à gestão das instituições de ensino, outro aspecto fundamental refere-se à forma como os dirigentes assumem a função ou cargo. Nesse quesito o Brasil acumula experiência na educação básica de indicação dos diretores de escolas levada a efeito por prefeitos, governadores, secretários de educação, constituindo-se num cargo de confiança, e por vezes, transformam-se em porta vozes do governante de plantão. Foi somente a partir dos anos de 1980 que a prática de eleição pelo Conselho de Escola e, em alguns casos, por voto direto da comunidade escolar que esse processo se fez presente. Contrapondo-se a essas duas formas de provimento de cargo de direção de escolas (bem como outros cargos de carreira do magistério, como coordenadores e supervisores), há a experiência, principalmente no estado de São Paulo e na Prefeitura de sua capital, de concurso público de provas e títulos (PARO, 1996).

Pode-se afirmar que a prática de eleição de dirigentes colabora para a efetivação de uma perspectiva de gestão democrática, por isso, é importante ampliá-la. Considera-se, inclusive, que a eleição para os cargos de gestores das escolas públicas de educação básica, vinculada a um processo de debates e de envolvimento da comunidade escolar e local nos níveis de construção, de implementação e de avaliação do Projeto Político Pedagógico para a gestão da escola, representa uma forma democrática de provimento da função (e não cargo) de um gestor público, sobretudo se comparada à prática de concurso público por meio do qual o diretor passa a ocupar um novo cargo público, na maioria das vezes sem participação coletiva nas definições dos rumos da escola.

Embora os gestores concursados que ocupam cargos devam conduzir a gestão da escola com base no princípio da gestão democrática, conforme estabelecido em lei, é possível perceber a dificuldade de uma gestão que expresse o compromisso dos gestores com as demandas e necessidades da comunidade escolar. Nesse aspecto, não raro o cumprimento do estabelecido na lei é meramente formal. Entendemos (mesmo não sendo garantia) que uma cultura de eleição para gestores tende a contribuir com a existência de processos educativos mais significativos e democráticos nas unidades escolares, bem como exercita uma importante

experiência, tendo em vista o fortalecimento da democracia como forma de governo de modo mais amplo.

As experiências de manifestações e greves do Magistério nos anos de 1980 haviam indicado que, não raro, os gestores eram prepostos do Estado para o controle da participação dos professores nesses movimentos, como por exemplo, o ocorrido no governo de Paulo Maluf^{iv} em que a Secretaria de Estado de Educação (SEE), num movimento paredista, solicitou aos diretores de escola listas dos professores grevistas. O que, em geral, foi feito, embora pequena parte dos diretores tivesse resistido e se negado a cumprir a ordem do governador, recebendo punições pela ‘desobediência’.

Essas experiências reforçaram, à época, a ideia que já vinha sendo defendida pela organização nacional de docentes que veio a se tornar a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e no estado de São Paulo pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do estado de São Paulo (Apeoesp) – que, na época, era uma Associação - da bandeira política e educativa de que deveria haver “**Eleição direta de Diretor de Escola à Presidente da República**”, em um contexto de politização social e, por conseguinte, de maior clareza da função política da educação e de sua gestão.

No ensino superior, o tema da paridade, na representação dos três segmentos que compõem o coletivo da comunidade universitária, apresenta-se como um tema complexo que merece ainda melhor análise, considerando a expansão significativa da educação superior pública e, sobretudo, com a entrada na universidade de contingente considerável de estudantes que estiveram historicamente à margem dessa oferta educacional no Brasil, no que diz respeito às formas de acesso e de permanência, aliado às formas de expressão de uma cultura universitária dominante, que esteve distante da maioria da população brasileira.

Aliada à ideia de democracia, associa-se à de cidadania, entendida como direito de participação das decisões, no âmbito dos grupos organizados e dos destinos do país. Recuperando o contexto que levou à aprovação da LDB/96, à época, dois projetos de gestão democrática estavam em disputa. De um lado, os defensores de uma concepção de gestão democrática, construída por meio de canais institucionais definidos por lei, expresso no detalhado texto substitutivo ao projeto original, de autoria do Deputado Otávio Elísio, com relatoria do Deputado Jorge Hage e colaboração de Florestan Fernandes, num processo denominado de ‘conciliação aberta’, baseado numa visão de democracia participativa (de ação compartilhada entre governo e comunidade educacional). De outro, prevalecia uma concepção de gestão, contrária ao texto substitutivo proposto, elaborado pelo gabinete do Ministério da Educação (MEC) na gestão do Ministro Paulo Renato de Souza do Governo Fernando Henrique Cardoso e pelo senador Darcy Ribeiro, que

tramitou paralelamente ao projeto original e que numa manobra política no Senado Federal ganhou evidência e procedimento legislativo, resultando em um texto genérico que não previa mecanismos de participação na definição das políticas educacionais, resultando em uma concepção de gestão com caráter técnico, esvaziado de função política.

Muitas lacunas se fizeram sentir nesse texto legal, entre elas: a restrição da gestão democrática ao ensino público com a predominância de uma lógica de mercado; a não definição clara das funções do governo federal na gestão democrática da educação e a não previsão da autonomia escolar (PARO, 1998b).

Entre os pontos e contrapontos do debate naquele momento histórico, o movimento mais avançado, em termos de lutas sociais, colocou a seguinte proposta para ser expressa na CF/88: “gestão democrática do ensino com participação de docentes, funcionários, estudantes e pais”, o que ampliava sobremaneira a concepção de gestão escolar e educacional partilhada entre os principais envolvidos. No entanto, acabou ficando de forma reduzida expressa no art. 206 da CF/88: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Tal situação representou um dos maiores pontos de tensão no processo constituinte e vitória do movimento em defesa da escola pública a respeito da gestão democrática, mas também a vitória de setores privatistas que impediram a possibilidade de gestão democrática nas instituições privadas e também naquelas de natureza confessional, filantrópica e comunitária (“*meia vitória, mas uma vitória*”, como afirmava Anísio Teixeira).

Entretantes, a CF/88 deixou para a LDB/96 o detalhamento de como deveria ser exercida a gestão democrática das instituições de ensino públicas no país. Embora a LDB/96 tenha especificado esse tema em seu Art. 14, instituindo a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico e da participação da comunidade escolar e local nos Conselhos Escolares, ela remeteu aos sistemas de ensino a definição de normas para a implementação da gestão democrática do ensino público da educação básica.

Dificuldades da Gestão Democrática: Democracia Direta e Representativa nas instituições de ensino

Num processo de gestão democrática, além dos Conselhos que funcionam na forma de democracia representativa, há a democracia direta, ou seja, a representação direta do cidadão diante do poder. A democracia direta realiza-se por meio de assembleias, plebiscitos, fóruns, consultas e mesmo no ato de se eleger um representante para alguma instância colegiada. Entende-se como fundamental que os diferentes segmentos sociais tenham liberdade e autonomia para se organizarem

tanto em instâncias de democracia direta como representativa, sem a tutela do Estado. Trata-se de uma ideia fundamental da democracia que é a capacidade e a autonomia de segmentos e setores para definir e apresentar publicamente suas reivindicações, sugestões e perspectivas, seja para a definição democrática e coletiva dos rumos das instituições, seja para a definição de conceitos, posicionamentos, valores, estratégias e condicionamentos utilizados para a escolha de seus representantes nos diferentes níveis de representação, procurando definir tanto a forma de participar de instâncias em que cada um opina e decide diretamente por uma determinada proposta, como estabelecer condutas a serem adotadas pelos representantes nos processos de decisão em instâncias representativas.

Em nível mais abrangentes, pode-se afirmar que, considerando a ainda presente realidade de desigualdade econômica brasileira, as elites do nosso país não toleram a ideia de democracia como forma de governo, de representação e de participação da população nas instâncias e instituições públicas (mesmo considerando os contornos de composição frágil e com todos os reveses que a jovem democracia brasileira tomou nos últimos anos). Partilhar o poder tendo em vista a garantia de direitos (que devem ser universais), pode contribuir de forma decisiva para diminuir o fosso da grande desigualdade social brasileira, o que parece ser ainda uma utopia.

As resistências das elites são maiores em relação à democratização da educação pública, que é mais do que ampliar as oportunidades educacionais e, sim, efetivar a real condição de oferta de educação de qualidade social a toda população (da educação infantil ao ensino superior), favorecendo os preceitos de uma formação cidadã, crítica e emancipatória.

O conservadorismo da sociedade brasileira, a desqualificação do que é público e político e o descrédito das instituições se manifestam das pequenas às grandes ações cotidianas, o que exige dos gestores democráticos abordagens e construções sucessivas, por vezes difíceis e conflituosas, envolvendo negociações e reinvenção no dia-a-dia na gestão pública.

Tal elite só aceita estender o direito à educação a todos sob a perspectiva empobrecida de formar mão de obra de forma mais rápida, mais barata e de inculcar determinada ideologia aos estudantes das classes desprivilegiadas^v.

Outro aspecto que se vincula à democratização da sociedade diz respeito à distribuição de renda, à diminuição da desigualdade social que pode ocorrer com políticas sociais que visem realizar os preceitos constitucionais acerca dos direitos de cada cidadão à educação, ao trabalho, ao salário digno, à segurança pública, à moradia, ao transporte, à saúde, para citar os direitos sociais básicos.

A nosso ver, a melhor forma de contribuir, de fato, para uma gestão democrática é colocar em relação e em diálogo todos os segmentos que compõem

uma instituição pública, no caso do debate aqui realizado, as escolas de educação básica e as instituições de ensino superior, criando ambientes para a informação, para o debate, de forma que as posições, as exposições, as concepções e os interesses que movem pessoas e grupos sejam explicitados, debatidos, submetendo-se ao escrutínio público, deixando às claras os interesses 'em jogo', objetivando a construção de consensos possíveis e respeito às decisões coletivas.

Na democracia e na prática da gestão democrática, a informação, o conhecimento e o argumento têm lugares privilegiados, sendo imprescindível o exercício do convencimento (o 'vencer-com' o outro), mas faz-se necessário, principalmente, estar aberto à possibilidade de ser convencido. Se a democracia supõe a liberdade de expressão de pontos de vista iguais ou divergentes, não há como evitar a presença de grupos que são contrários às ideias e processos expostos e vividos, inclusive, até à convivência democrática, seja por razões de natureza individual ou coletiva, ou ainda de grupos que desejam impor suas razões sobre outras, impedindo, assim, a prática da democracia. Trata-se aqui da disponibilidade de 'entrar e estar no jogo democrático', respeitando suas regras que devem ser construídas também de forma participativa e democrática.

No exercício da democracia representativa, é fundamental que os representantes estejam sempre em contato com os representados de forma que possam levar às instâncias de debate e de deliberação as posições dos representados. Dessa forma, pode-se considerar que o representante, ao ter em conta as circunstâncias e os argumentos apresentados ao debate, pode concordar com posições que não refletem exatamente o debatido *a priori* com os representados, o que faculta aos representantes e às instâncias de deliberação certa autonomia para tomar decisões. Contudo, parece-nos fundamental o acompanhamento desse processo pelos representados, sob pena de se acentuar o distanciamento entre representantes e representados em que o primeiro, após eleito, passa a apresentar descompromisso com as posições daqueles aos quais representa, deixando de representar um determinado segmento, e passando a representar a si próprio.

Em termos históricos, o processo de representação ganha significado, pois ao se considerar o período da ditadura civil-militar e o contexto do início dos anos de 1980 no Brasil, esse tema se reveste de grande importância, posto que, durante o período da ditadura, o direito de livre organização e manifestação foi cassado nas instituições de educação básica e superior, deixando de existir os Grêmios Estudantis, os Centros Acadêmicos, os Diretórios Centrais de Estudantes (DCE), os órgãos regionais e central de representação estudantis como as Uniões Estaduais de Estudantes e a União Nacional de Estudantes (UEE e UNE). Somente ao final da década de 1970 houve uma retomada da organização independente dos estudantes e, na década de 1980, sua possibilidade de existência formal e legal.

Decorridas mais de duas décadas, a temática da gestão democrática na educação pública ainda demanda maior regulamentação em termos legais, bem como uma efetiva implementação. A concretização desse princípio constitucional faz-se de grande importância frente aos diferentes aspectos da prática escolar e universitária das instituições públicas.

O Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), por consequência, também trata do tema da gestão democrática (Meta 19). A considerar o enunciado da Meta, observa-se que a gestão democrática na educação básica ainda não foi assegurada e que a ela foram incorporados aspectos que não faziam parte das reivindicações dos anos de 1980. A Meta 19 sugere que o processo de condução às funções de gestão deve considerar critérios técnicos de mérito, desempenho e consulta pública, ou seja, embora o PNE 2014/2024 reforce a ideia de escolha/eleição para as funções de gestores, ao mesmo tempo propõe que sejam combinados critérios técnicos nesse processo de definição dos dirigentes. Há aqui, portanto, uma ressignificação da ideia de eleição de gestores para as funções de direção, coordenação e supervisão na educação pública, ainda a ser aprofundada.

Considerações Finais

A construção da democracia em nosso país caminha de forma lenta e não linear; portanto, é fundamental garantir o já conquistado e fazer avançar a democratização da sociedade, tanto em termos legislativos quanto práticos. Num cenário político de baixa participação e envolvimento na tomada de decisões e de pouca garantia de direitos educacionais como o atual, cenário em que instâncias e espaços democráticos historicamente construídos vêm sendo ameaçados, torna-se imprescindível destacar a importância desse debate. Alia-se, a esse cenário, a característica marcante das políticas públicas no Brasil que é a da descontinuidade, com dificuldade de análise pela inexistência de avaliação, que poderiam fornecer elementos importantes para a consolidação de uma cultura de direitos. Nesse aspecto, no dizer de Sander (2005, p. 136):

A gestão democrática não se esgota na atitude democrática; ela requer também métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Impõe-se, portanto, criar oportunidades de educação cidadã, de trabalho e aprendizado coletivos, visando desenvolver uma efetiva participação no pensar e no fazer a educação e promover estratégias de ação humana coletiva na formulação e execução de políticas educacionais. De ser assim, teremos contribuído para o fortalecimento da democracia na escola e na sociedade e para o enriquecimento de nossa memória educacional e de nossa herança civilizadora.

A despeito dos limites, seja em termos de legislação, seja em termos práticos para a realização de uma “real gestão democrática das instituições públicas de ensino”, é possível perceber que, mesmo com o caráter formalista que adquiriram, houve avanços importantes com as instituições de Conselhos participativos deliberativos, de Grêmios, de Centros Acadêmicos, da organização estudantil e dos trabalhadores, à medida que estes mecanismos garantem um mínimo de participação e maior transparência no trato da coisa pública. Junta-se a isso a ideia de controle social que vem sendo construída nos últimos anos, como forma de participação da população em instâncias de acompanhamento da realização de políticas e de controle do uso de verbas públicas, como é o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS do Fundeb), dos diferentes fóruns de diversos setores e a prática de conferências (de Saúde, de Educação, Assistência Social, Esportes, Urbanismo etc.) sobre temáticas que interessam a toda sociedade numa perspectiva de melhor controle social.

Lembre-se de que, no período da ditadura civil militar brasileira (1964-1985), o termo ‘controle social’ significava o controle da sociedade por parte do aparato estatal; hoje ele tem respondido mais à exigência da sociedade por maior transparência do Estado em relação às políticas públicas, no sentido de haver maior participação dos envolvidos. Tais avanços não devem servir para ofuscar a percepção da distância de um real controle do Estado por instâncias da sociedade civil em termos gramscianos (GRAMSCI, 2012), mas compreende-se que se trava uma luta permanente entre as instâncias da sociedade civil e governamentais para a elaboração e implementação de políticas públicas que respondam às demandas da população e que se efetivem os direitos sociais constitucionais. Da construção da agenda à avaliação das políticas públicas, a participação social se faz fundamental.

A democracia, enquanto forma de governar, implica formação política pautada em informação e conhecimento de todos os envolvidos, em instâncias constituídas para debate e deliberação, definição coletiva ‘e às claras’ das regras do jogo, capacidade de argumentar e de convencer, abertura para ser convencido e implica, principalmente, na disponibilidade de participação e de tempo, de modo a poder acompanhar os tempos cronológicos e históricos das instituições públicas (que não são lineares) e não antecipar decisões que carecem de amadurecimento e que por vezes são morosos até se chegar às decisões.

Reafirma-se, por fim, que tão importante quanto o Estado e o regime político serem democráticos é a democratização da sociedade, por meio da democracia participativa que potencializa a criação e a concretização dos direitos (que são datados e que necessitam ser recriados continuamente) e nesse aspecto, a educação pública tem muito a contribuir.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B de. A gestão democrática na Constituição de 1988. In: OLIVEIRA, R.P de; ADRIÃO, T. (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2011, p. 63-72.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo n. 33 – 94, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 7 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> . Acesso 18 de maio de 2016.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso 18 de maio de 2016.

_____. *Lei 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso 18 de maio de 2016.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso 18 de maio de 2016.

CHAUÍ, M. Cultura Política e Política Cultural. *Revista Estudos Avançados*, n. 9(23), pg.71-84, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a06>>. Acesso em: 22 de maio de 2016.

CONTI, R. Entidades representativas do movimento social organizado e a LDB: uma experiência. In: *Sociedade civil e educação*. Campinas, SP: Papirus: CEDES; São Paulo: ANDE/ANPED (Coletânea C.B.E), 1992.

DAVIES, N. Controle estatal ou social das verbas da educação? In: PINTO, José Marcelino; SOUZA, Silvana. A. (Org.) *Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Volume 3. Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição, e Luiz Sérgio

Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

LÜCK, H. *A gestão participativa na escola*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1998a.

_____. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 14, n.2, p. 243-251, jul/dez, 1998b.

_____. *Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, SP. Papirus, 1996.

SANDER, B. *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Liberlivro, 2005.

ⁱ Há entendimento que o processo constituinte no Brasil ocorrido entre 1986 e 1988 não foi realmente uma Assembleia Nacional Constituinte, mas um Congresso Nacional Constituinte, por conta da presença de “senadores biônicos”, isto é, que não foram eleitos especificamente para a elaboração de uma nova constituição para o país (mas em legislatura anterior) e pelo Congresso Nacional dar continuidade às suas tarefas normais.

ⁱⁱ Em 1990 a Confederação dos Professores do Brasil passou a ser denominada Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (CNTE). A CNTE congrega sindicatos de trabalhadores da educação básica.

ⁱⁱⁱ Franco Montoro foi governador do estado de São Paulo no período de 1983 a 1987 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

^{iv} Paulo Maluf foi “governador biônico”, isto é, indicado pelo governo federal (ou não eleito pela população), no estado de São Paulo entre 1979 e 1982. Neste período houve várias greves de professores.

^v Destacamos tal fato, cientes das contradições que essa afirmação encerra, pois, a escola não é um espaço de mera reprodução de uma determinada ideologia, também é espaço de contestação e de construção de perspectivas que se contrapõem às dominantes.

Autores

Rubens Barbosa de Camargo é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (1997). Atualmente é Professor Doutor da Universidade de São Paulo; foi Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo (2001 a 2008) e Conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de S. Paulo (2004 a 2008)

Márcia Aparecida Jacomini é Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Professora de graduação e pós-graduação do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) - Campus Guarulhos

Marineide de Oliveira Gomes é Doutora em Educação (FE USP) com Pós-Doutoramento pela Universidade Católica Portuguesa (Lisboa 2014). Professora-assistente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Santos e colaboradora (voluntária) do Programa de Pós-Graduação em Educação da EFLCH/Unifesp- campus Guarulhos.

Recebido em setembro de 2016

Aprovado para publicação em novembro de 2016