

## A trajetória de construção do princípio da gestão democrática na legislação educacional brasileira

### RESUMO

**Neila Pedrotti Drabach**

[neila.drabach@iffarroupilha.edu.br](mailto:neila.drabach@iffarroupilha.edu.br)

<http://orcid.org/0000-0002-9400-4955>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil.

Este artigo busca analisar o processo histórico de construção do princípio da gestão democrática do ensino público na legislação educacional vigente e os diferentes significados que disputam este campo, a par da trajetória da democracia e das características do Estado Brasileiro. Neste percurso evidencia-se de que forma os acontecimentos políticos e econômicos da década de 1990 ressignificam a proposta de gestão democrática, ou seja, quais os princípios e fundamentos da gestão educacional e escolar assumem novos significados, resultando em um desencontro entre o que a sociedade civil reivindicava na década de 1980 e o que de fato se materializou na política educacional da década de 1990. A trajetória histórica ensejada neste artigo cumpre, acima de tudo, o objetivo de evidenciar o processo de construção dos preceitos legais que orientam as políticas públicas no campo educacional. Este percurso permite observar que a construção da legislação educacional não se restringe a formalismos e aparatos normativos, mas é, sobretudo em uma sociedade de classes, resultado de uma luta histórica regada por interesses e práticas contraditórias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Democrática. Estado. Legislação Educacional

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na esteira da luta pela democratização do país na década de 1980, a democratização da escola pública tomou nova força, não apenas pelo viés de seu acesso, mas também pela democratização das práticas desenvolvidas em seu interior e do processo de construção das políticas educacionais. Aliado ao reconhecimento da função política da administração/gestão da educação frente aos rumos da sociedade, a partir da crítica ao modelo de administração escolar baseado na administração empresarial, esta reivindicação desenvolveu-se a par das lutas travadas por movimentos populares e sindicais e pelos partidos de oposição à ditadura militar em prol da publicização e democratização do Estado, por meio da inserção de instâncias participativas (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

A intensa mobilização em prol da democratização da educação na década de 1980, apesar dos ganhos obtidos, expressa o atraso na democratização da educação no país, principalmente pelo viés do seu acesso. Representa o quão lento tem avançado este processo, constantemente interpelado pelas forças conservadoras, que desde o período da educação jesuítica atuam na contramão da construção de uma educação pública para todos.

Diante deste cenário, este artigo tem como intuito refletir, do ponto de vista histórico, sobre a trajetória de construção da gestão democrática como princípio educacional, perpassando os processos de aprovação deste princípio tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei de Diretrizes e Bases 9.394/1996. Nessa direção, o texto aborda, brevemente, a trajetória da democracia no interior do aparelho estatal brasileiro e no sistema educacional; discute a construção da proposta de gestão democrática e os impasses da sua aprovação no processo Constituinte; e por fim, problematiza o contexto de regulação do princípio de gestão democrática do ensino público na LDB 9394/96 e sua resignificação diante do projeto neoliberal na década de 1990.

## A DEMOCRACIA FRENTE ÀS CARACTERÍSTICAS DO APARELHO ESTATAL BRASILEIRO

Sader (1990) escreve em 1990, que os 100 anos de República no Brasil caracterizam-se como a “mais longa parada militar que o país já conheceu” (Idem, 1990, p. 01). Essa analogia faz jus ao domínio político que os militares tiveram – sempre apoiados pelas elites – durante boa parte do regime republicano e impuseram a sua marca autoritária e centralizadora nas decisões estatais. A partir disso, pode-se aferir o quão restrito foram os espaços possíveis para uma alternativa democrática, uma vez que, conforme este mesmo autor, “a histórica política brasileira tem sido uma longa cadeia de acontecimentos articulados entre si por pactos de elite, fiados pela força militar” (Idem, 1990, p. 01).

Concernente a esta análise, Ciavata (2002) afirma que a figura do Estado autoritário e intervencionista está ligado ao próprio desenvolvimento do Estado no Brasil. Com suas raízes ainda presas à burocracia patrimonialista<sup>1</sup> portuguesa (FAORO, 2001), o Estado brasileiro seguiu o compasso de maior ou menor intervencionismo regido pelas elites que, revesadamente, assumiram sua direção. Embora passando por “rupturas”, tendo como marco a “modernização

conservadora” da década de 1930, esta característica intervencionista e de comando pelo alto a partir das elites continua dominante (COUTINHO, 2006), utilizando-se neste momento, em que a sociedade civil<sup>2</sup> começa a emergir, de estratégias de absorvimento desta para o interior dos interesses estatais, conservando sua dominação. Com isso, se refere Coutinho (2006, p. 179), “é favorecido o permanente fortalecimento do Estado e a não menos permanente tendência ao debilitamento da sociedade civil”.

Tendo como base essa configuração estatal brasileira, podemos compreender as tentativas pouco exitosas de deflagração de um processo democrático, em especial, no campo educacional. O primeiro momento que acena para a democratização da educação teve sua origem na década de 1930, quando as pressões sociais em torno da educação pública tomam vulto. Neste contexto, surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que invocava, dentre outros aspectos, o papel do Estado com a Educação. No entanto, apesar de pela primeira vez aparecer na Constituição Federal (Constituição de 1934) a necessidade de “traçar as diretrizes da Educação Nacional” (Art. 5º, inciso XIV), este processo não avançou, tendo em vista a instauração do Estado Novo, em 1937.

Neste período, embora tenha sido o momento em que mais se falou em democracia na escola pública, pelo contrário, como afirma Saviani (2007), menos democrática a escola foi. Por não ter se expandido na forma de um sistema nacional de educação, as experiências escolanovistas desenvolvidas ficaram restritas a uma determinada clientela: “não foi o povo, não foram os operários, não foi o proletariado. Essas experiências ficaram restritas a pequenos grupos, e nesse sentido elas se constituíram, em geral, em privilégios para os já privilegiados, legitimando as diferenças.” (p. 48). Para o “povão”, quando muito, as escolas continuavam sendo aquelas orientadas pelos métodos tradicionais.

Na década de 1940, com a queda do Estado Novo, a promulgação da Constituição de 1946 retoma as condições necessárias para a democratização da educação, quando faz emergir novamente a discussão em torno das “diretrizes e bases da educação nacional”, impulsionada pelos ideais progressistas de educação, emergidos nas décadas de 1920-1930. Neste momento, completam-se as condições reais para a democratização da educação, uma vez que se torna possível a construção da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a qual fora encarregada a uma comissão composta de educadores de diferentes tendências (SAVIANI, 2002).

No entanto, ao tramitar pelo Congresso Nacional o projeto da LDBEN esbarra na correlação de forças entre os partidos políticos (especialmente UDN – União Democrática Nacional – e PSD – Partido Social Democrático), que tinham diferentes concepções quanto ao que deveria se constituir em diretrizes e bases da educação. Após diversas alterações no projeto original, chegando até mesmo a ser substituído, a disputa final girou em torno do conflito entre liberais e católicos. Os liberais, representados pela corrente progressista baseada nos ideais da Escola Nova, defendiam a instauração de uma escola pública de domínio estatal. Os católicos, por sua vez, aludiam a não exclusividade das verbas públicas se destinarem à escola estatal, abrindo espaço às escolas privadas.

Para o desfecho deste conflito, que já durava 13 anos, optou-se pela estratégia de conciliação, novamente a partir do “alto”. O texto final, aprovado em 1961, sob nº 4.024, representou meia vitória para ambos os lados. Neste aspecto, as marcas

patrimonialistas do Estado brasileiro fizeram emergir uma lei que mais beneficiou os envolvidos na disputa, do que o conjunto da população.

Como exemplo dos limites desta legislação para o avanço da educação pública, pode-se apontar as justificativas quanto a sua não obrigatoriedade, sendo atribuída apenas ao “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável” e à “insuficiência de escolas”, abstendo-se de lançar esforços para superação destas limitações (SAVIANI, 2004). Tal como expressou Álvaro Vieira Pinto: “É uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual” (apud SAVIANI, 2002, p. 49).

Até a década de 1960, a democracia no Brasil, pode-se dizer, constituía-se apenas como regime político formal, e ainda assim tinha restrições, como a proibição do voto para analfabetos. A concepção de democracia como soberania popular, tal como defendida por Rousseau, passou ao largo dos ideais dos grupos econômicos que dominaram a política no Brasil, uma vez que este tipo de democracia entra em contradição com a lógica capitalista (COUTINHO, 2002). Conforme Romano (2006, p. 133), no Brasil fingimos ter uma democracia, entendida como soberania do povo, como forma de governo, pois “na realidade ao nosso povo a soberania é recusada, sempre em proveito das oligarquias e dos que ocupam os três poderes formais do Estado.”

Apesar de nenhum governo republicano ter negado a democracia, exceto o período ditatorial de Vargas, esta foi introduzida na sua versão liberal. Como defende o pensador liberal Schumpeter (1961), a democracia é um método, com determinadas regras, utilizado para formar governos. Sendo o povo considerado incompetente para governar, cabe a ele escolher através do voto os seus governantes. Neste sentido é impossível um *governo pelo povo*, como defendia Rousseau, mas apenas um *governo do povo*, em outras palavras, escolhido pelo povo (SCHUMPETER, 1961).

Frente aos múltiplos sentidos atribuídos a palavra democracia, este vocábulo é conduzido ao seu esvaziamento, podendo ecoar significados até mesmo antagônicos. É ilustrativo para esta afirmação o fato de o golpe civil-militar no Brasil, em 1964, ter sido justificado em nome de “salvar” a democracia brasileira das ameaças comunistas (COUTINHO, 2002). Neste sentido, torna-se proveitoso a inexistência de uma definição unânime em torno da democracia, uma vez que “os defensores de qualquer tipo de regime afirmam tratar-se de uma democracia, e têm medo de serem obrigados a parar de usar a palavra democracia se esta for vinculada a um significado específico” (LEE, 2004, p. 13).

### **A EMERGÊNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ENTRE O PROJETO DO FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PROJETO DO “CENTRÃO”**

Diante desta trajetória de poucos avanços democráticos no campo educacional e da sociedade como um todo, Coutinho (2002) aponta para a característica da sociedade brasileira até a década de 1960, a qual apresentava uma débil organização civil. Em termos gramscianos, se constituía em uma sociedade do tipo “oriental”<sup>3</sup>. Apesar das tentativas alavancadas por movimentos sindicais e políticos de massa, estas não foram suficientes para se sobrepôr às

estruturas autoritárias do Estado, tendo sido subsumidas pela repressão estatal. Conforme aponta Sallum Jr. “ao longo de sua existência, este Estado [Brasileiro] cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para as organizações e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo os vinculados às classes populares)” (2003, p. 35).

Contraditoriamente, a ditadura civil militar iniciada na década de 1960 rendeu para a formação da sociedade brasileira uma estrutura social e política muito mais complexa, conduzindo, ao que Coutinho (2002) intitula a partir de Gramsci, à formação de uma sociedade civil do tipo “ocidental”, melhor dizendo, uma sociedade “tendencialmente ocidental” (p. 28). Embora neste tipo de sociedade o Estado continue sendo forte e interventor, a ele se opõe “uma sociedade civil igualmente organizada, articulada e forte” (COUTINHO, 2002, p. 22).

Esta complexificação da estrutura social deu-se, segundo Coutinho (2002), pela própria característica do regime militar brasileiro. Por ser um regime voltado à modernização capitalista, o governo não deu importância à organização da sociedade em termos políticos, restringia-se apenas a reprimir as suas ações contra o regime. Contraditoriamente, como ironiza o autor, “o feitiço voltou-se contra o feiticeiro”, e o fato é que emergimos da ditadura militar com “bases objetivas de uma sociedade civil” (p. 24), desenvolvidas principalmente a partir da organização operária e dos movimentos populares.

A organização da sociedade civil refletiu-se na luta pela democratização do país, a partir do final da década de 1970. Apesar de a queda da ditadura civil militar ter tido como principal pano de fundo a crise do capitalismo, após o fim do período de “ouro” do capitalismo, os movimentos sociais organizados cumpriram o papel de desgaste deste regime político, logrando significativas conquistas neste período, principalmente no que concerne à participação nas decisões políticas, em especial na elaboração da nova Constituição Federal. A questão que se colocava como desafio à sociedade, ante a conquista do Estado Democrático, era redefinição das relações do Estado com as diversas instituições da sociedade. Neste quesito, os movimentos sociais organizados foram ávidos em ocupar os espaços de participação e defender suas propostas.

No campo educacional o processo de construção da Constituinte, iniciado em 1987, representou um momento ímpar na história da educação brasileira, abrindo espaço para a sociedade assegurar seus anseios em relação ao sistema educacional. Antes mesmo da composição da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e da deflagração dos seus trabalhos, a IV Conferência Brasileira de educação, realizada em Goiânia, em 1986, teve como pauta central “A Educação e a Constituinte”, resultando na aprovação de um documento – Carta de Goiânia – contendo as propostas dos educadores para o Capítulo da Educação na futura Carta Magna do país (SAVIANI, 2004).

Além de prever a garantia do artigo correspondente ao compromisso da União em elaborar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as reivindicações giraram, entre outras questões, em torno da gratuidade do ensino público, defendendo a exclusividade do dinheiro público às escolas públicas, e da democratização da educação, tanto do seu acesso – visto que chegamos à década de 1980 com um contingente muito grande de pessoas analfabetas – quanto do ensino e da organização escolar, na qual se sobressaía a estrutura hierárquica e autoritária,

acentuada pelo regime ditatorial. Luis Antonio Cunha, ao proferir discurso de abertura da Conferência em Goiânia, assim se referia a este aspecto:

*O ensino democrático não é só aquele que permite o acesso de todos que o procuram, mas, também, oferece a qualidade que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito às oscilações dos administradores do momento. Tem, isto sim, currículo, condições de ingresso, promoção e certificação, bem como métodos e materiais discutidos amplamente com a sociedade, de modo que os interesses da maioria, em termos pedagógicos, sejam efetivamente respeitados. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada (CUNHA, 1987, p. 06) [grifos do autor].*

Pode-se aferir que a democracia reivindicada no campo educacional apontava para uma concepção mais ampla, envolvendo valores, práticas e direitos sociais, contrariamente aos limites da democracia liberal vivenciadas até então. Como expressou Arroyo, nesta mesma conferência, não basta apenas colocar o povo na escola, é preciso considerá-los como “sujeitos da produção do saber, não apenas receptores do saber, contraposto ao professor que transmite os conteúdos” (ARROYO, 1987, p. 18).

Tendo em vista a correlação de forças emergida entre os defensores da educação pública e aqueles que advogavam em torno do repasse de recursos públicos às escolas privadas, a Carta de Goiânia não foi integralmente incorporada ao Capítulo da Educação na Constituição Federal. Novamente se instaura a disputa entre progressistas e conservadores do Congresso Nacional, ou a disputa entre o projeto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e o projeto do “Centrão”, defendido pelos deputados identificados com os interesses das escolas privadas, da qual resultou novamente na estratégia da “conciliação pelo alto” (TAVARES, 2003, p. 41). Neste sentido, ilustra-se a afirmação de Fernandes (1986), sobre a “continuidade que se estabeleceu entre a ditadura e a ‘república’ que nasceu de seu ventre”, ou seja, apenas uma reorganização do poder, no qual as práticas patrimonialistas continuaram vigentes.

O princípio da Gestão Democrática, apesar de ter sido mantido no projeto aprovado, sofre algumas restrições, conforme analisa Tavares (2003). Tais restrições dizem respeito ao seu campo de atuação: “limita-se ao ensino público como resultado de acordo de lideranças com os setores privatistas, na época nitidamente fortalecidos” (TAVARES, 2003, p. 47).

Inicialmente, o princípio da gestão democrática foi apresentado pelo projeto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública com o sentido de atribuir-se a todas as instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, e a todos os níveis de ensino. Esta proposição expressava o entendimento de que a formação de cidadãos para uma sociedade democrática impõe a necessidade de vivências democráticas desde o cotidiano formativo das instituições de ensino e anunciava-se através da seguinte redação: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66).

Entretanto, o grupo ligado aos interesses privatistas contrapunha-se a tal formulação, no que concerne à forma de participação na gestão da escola e ao conjunto de instituições a que este princípio se aplicava, restringindo-o ao campo público estatal. A participação defendida pelos privatistas restringia-se à mera “colaboração” da comunidade escolar na execução de decisões previamente tomadas, retirando o caráter político da participação. Dessa forma, o adjetivo público foi agregado ao princípio da gestão democrática do ensino e as formas e sujeitos da participação ficaram de fora da redação final, ficando em seu lugar a expressão “na forma da lei”.

Apesar da resistência e da correlação de forças enfrentadas pela proposta democratizadora da sociedade e do campo educacional, defendida pelos movimentos populares e entidades de esquerda, em relação às posturas conservadoras próprias de um país historicamente comandado pelas elites, a Constituição Federal de 1988 foi referendada como a mais cidadã da história do país. A despeito dos entraves dos interesses privatistas, muitos avanços foram obtidos com o que foi assegurado na CF de 1988. No que concerne à educação pública, estabeleceu-se o princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e, pela primeira vez em uma Constituição Federal Brasileira, definiu-se a garantia do princípio de gestão democrática da educação (BRASIL, Art. 206), apesar das restrições que lhe foram impostas. No entanto, estes princípios conquistados ficaram à mercê de regulação específica a ser referendada pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

É importante deixar registrado que o uso do termo gestão, em detrimento do termo administração, tinha um significado claro para aqueles que defendiam a proposta de gestão democrática. Conforme explicitam Adrião e Camargo (2007), a adoção do termo gestão sugere “uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha” (p. 68). A substituição pelo termo gestão significava a tentativa de instaurar uma nova lógica na organização do trabalho, tendo como pressuposto “evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios” (p. 68).

### **A LDB 9394/96 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: A DESCARACTERIZAÇÃO DOS PROPÓSITOS**

A década de 1990, momento em que se encaminhava a construção e aprovação da nova LDB, não pode ser considerada tão produtiva quanto à década de 1980, no que se refere à continuidade e consolidação dos projetos educacionais gestados no período anterior. Em resposta à crise financeira que se estabelecia em nível global, gestava-se no país um novo projeto de sociedade a partir de orientações neoliberais, que colocou em xeque o avanço democrático.

Retomando o pensamento de Coutinho (2002), a sociedade brasileira emerge da ditadura militar com as bases necessárias a constituição de uma sociedade civil do tipo ocidental, a partir de suas organizações sociais. Porém, no final da década de 1980 este processo toma um novo rumo, a partir das eleições presidenciais. Ao apontar para uma diferenciação entre dois tipos de sociedade ocidental – uma do tipo “americano” e outra do tipo “europeu”<sup>4</sup> – o autor se refere que diante das urnas eleitorais de 1989 a sociedade estava prestes a escolher qual dos dois

modelos de sociedade adotaríamos. De um lado tínhamos o projeto neoliberal de sociedade (proposta de Collor de Mello - PRN), apresentado sobre o invólucro de modernidade, que se identifica com o modelo ocidental americano, de outro, uma proposta que defendia a ampliação do espaço público, a distribuição de renda e a participação popular organizada (proposta de Lula - PT), que se identificava com o modelo europeu.

Em que pese toda a campanha midiática e ideológica em torno da “modernização” da proposta de governo de Collor de Mello, a vitória nas urnas do projeto neoliberal instalou no país as bases de um projeto de democracia do tipo liberal que entrou em disputa com a proposta democrática de sociedade gestada na década de 1980, obstruindo a continuidade dos avanços sociais. Conforme sintetiza Arelaro,

A década de 1990 inicia-se com dois movimentos aparentemente contraditórios e fortes: de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político-econômico para o Brasil, presente especialmente nas propostas dos governos municipais progressistas, eleitos em 1989; de outro, a assunção de Fernando Collor de Mello, na Presidência da República, com um discurso demagógico de defensor dos “descamisados” (os pobres) contra os “marajás” (os ricos) e um projeto de caráter neoliberal, traduzindo o “sentimento nacional” de urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade (ARELARO, 2000, p. 96).

Na análise de Brasílio Sallum Jr. (2003), as eleições presidenciais de 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello – “político identificado com o neoliberalismo e pouco simpático aos experimentos participativos da democracia” – demarcaram a separação entre “dois momentos da transição política brasileira, quais sejam, o período em que predominou a democratização política e o que teve como seu impulso básico a liberalização econômica” (p. 42). Prova deste embate entre projetos sociais distintos, foram as inúmeras emendas à constituição, que levou à descaracterização de muitos dos direitos adquiridos.

No entanto, o projeto democrático de sociedade continuou presente, como afirma Coutinho (2002), e a afirmação do projeto neoliberal foi postergada com a movimentação civil e política que conduziu o Presidente Collor à renúncia. Vale ressaltar que o período de crise econômica vivida pelo país e o desagrado das medidas político-econômicas tomadas por Collor, tiveram grande peso na crise política que levou o presidente à renúncia, mas isso não retira a evidência da organização da sociedade civil e de seu projeto de luta.

Embora o projeto neoliberal tenha sido em partes interrompido com a renúncia de Collor, este teve sua retomada e intensificação aprovada pelas eleições de 1994, quando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) assume o governo através do Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Ao lado do projeto de LDBEN da sociedade civil, novos projetos educacionais entraram em interlocução com o governo federal, gerando um jogo de forças desiguais que se reverteu em um processo de “contrarreforma”<sup>5</sup> ao projeto democrático de educação e sociedade que a Constituição Federal de 1988 apontava.

Em um momento de crise que atravessava o sistema capitalista, em âmbito mundial, a emergência da democracia colocava em risco suas estratégias de



superação, já que “as instituições democráticas são permeáveis às pressões e às demandas da população” (PERONI, 2006, p. 14). Neste sentido, sob a pretensão busca de governabilidade e modernização do Estado, a reforma do aparelho estatal processada nos diversos países da América Latina na década de 1990, buscou instituir uma nova dinâmica na relação Estado-sociedade, de modo a regulamentar o campo social de acordo com a nova ordem econômica globalizada.

No Brasil, partindo do ponto de vista de que a crise estava no Estado e não no próprio sistema capitalista, a reforma do Estado se deu a partir da lógica da Terceira Via (PERONI, 2006). O conhecido teórico da Reforma, o Ministro Luis Carlos Bresser-Pereira, em suas análises sobre a crise, aponta que:

A partir dos anos 70 face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

Diante de tal diagnóstico, o Estado precisava rever as estratégias de atuação que estavam colocando-o em crise, dentre as quais se apontava principalmente o tamanho do Estado e sua forma de regulação sobre as instituições, dentre elas as econômicas. Reconhecendo que estas questões faziam parte da lógica de administração do Estado, instalou-se aí o ponto da mudança: de uma lógica burocrática, centralizadora, passou-se a ter ênfase na lógica gerencial, o que implicou em transformações ou criações/recriações nas suas instituições. Nas palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 61), “uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade.”

Com a condução da Reforma a partir da lógica gerencial, a administração do Estado passou a assumir novos contornos, os quais são explicitados por Bresser-Pereira (1996, p. 6):

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Essas mudanças implicaram na estruturação de uma nova forma de gestão como mecanismo de regulação do sistema educacional, consolidado a par das muitas formas de intervenção dos organismos internacionais, trazendo profundas implicações para o projeto de gestão democrática que buscava se materializar neste período. Apesar de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reiterar o princípio de gestão democrática, sua contribuição ficou aquém dos princípios

orientadores que a sociedade esperava. Sendo resultado de uma intensa disputa de projetos<sup>6</sup> que durou 8 anos, a LDBEN aprovada consolidou a perspectiva do governo, claramente identificada com a perspectiva neoliberal.

Os mecanismos da Gestão Democrática são direcionados apenas ao âmbito escolar, como a eleição de diretores, conselhos escolares, construção coletiva do Projeto Político Pedagógico. No entanto, a construção democrática neste espaço tem relação direta com a gestão dos sistemas de ensino e da educação nacional, como um todo. Compreendendo a gestão no campo educacional como um “(...) processo *político-administrativo* contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 147), não é possível dissociar as diferentes instâncias do ensino público. A gestão da educação envolve processos que se dão tanto no nível macro da educação, quanto no nível das unidades escolares.

Vitor Paro (2007), ao realizar uma análise da forma como foi regulamentado o princípio de gestão democrática da educação na LDBEN, aponta para a “pobreza” do seu conteúdo em relação ao que a sociedade civil reivindicava ao inserir este princípio na Carta Magna de 1988. Novamente, a regulamentação da gestão democrática foi preterida, sendo relegada agora para o âmbito dos sistemas de ensino:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Diante da forma como se apresenta a gestão democrática na LDBEN, Paro faz a seguinte avaliação:

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 2007, p. 75).

Assim, a LDBEN contribuiu mais para dar legitimidade às experiências de gestão democrática que já vinham acontecendo em alguns sistemas de ensino, do que suscitar um processo de democratização dos sistemas como um todo. Apesar do fato de que elementos normativos por si só, não são capazes de instituir a dinâmica democrática no campo educacional, sua ausência permite a formação de um campo aberto em que diferentes concepções e lógicas de gestão se inserem. Desta forma, extingue-se a possibilidade de construção de um espaço democrático que pode atuar não somente como forma de gestão, mas também na construção de uma cultura democrática que contribua para o avanço da democracia na sociedade.

Por outro lado, a política educacional desenvolvida em âmbito nacional neste período teve grande ênfase na gestão participativa. Segundo Oliveira (2009), o marco das políticas educacionais<sup>7</sup> dos anos 1990, caracterizada como reforma educacional, foi a descentralização, processada em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. Isso resultou na transferência de responsabilidade para os locais (da União para os Estados, dos Estados para os Municípios) e na potencialização da autonomia em nível escolar, pois se daria no âmbito da escola a gestão dos recursos financeiros a partir das suas necessidades, a construção do projeto político pedagógico, a definição das estratégias pedagógicas mais adequadas à sua realidade, entre outros, tudo isso a partir de uma gestão colegiada. Vale ressaltar que toda esta mudança na forma de gestão da educação era justificada em nome da “democratização da educação” a partir da introdução de um modelo de gestão fundado em “formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades” (OLIVEIRA, 2009, p. 53).

Em tese, esta política corresponderia às reivindicações da sociedade civil defendidas desde a década de 1980, em contraposição à centralização e burocratização da administração educacional. No entanto, a centralização do Estado a partir da avaliação conduz a uma situação paradoxal de autonomia, conforme descreve Oliveira (2007):

Ao mesmo tempo em que ganham maior autonomia, liberdade de definir certas regras do seu dia-a-dia, como o calendário, a escolha de um tema transversal que deverá ser trabalhado por toda a escola, definir projetos, discutir coletivamente saídas e estratégias para desafios encontrados localmente (...) os trabalhadores docentes se tornam mais presos às suas atividades e compromissos. A responsabilização sobre os destinos da escola, dos alunos, dos projetos passa a ser cada vez maior. É como se os trabalhadores docentes tivessem que pagar o preço por esta autonomia conquistada, já que é resultante de suas lutas (p. 369).

Neste sentido, a nova forma de gestão da educação, como vimos, embora não tenha se oposto ao processo de descentralização e autonomia das instituições educativas, por orientar-se por natureza incompatível ao projeto democrático, descolou as reformas educacionais das reais demandas da sociedade. É aí que se instala o paradoxo da democracia neste momento do capitalismo global e da situação social e política da sociedade brasileira: de um lado tem-se a luta da sociedade civil pela participação nas esferas políticas e sociais e de outro uma estratégia do capitalismo a fim de promover seu crescimento econômico, que apesar de não excluir a participação civil, redimensiona o objetivo da participação de um nível “ético-político para o nível econômico-corporativo” (NEVES; SANT’ANA, 2005, p. 35).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de ter passado já vinte anos da aprovação da Gestão Democrática no âmbito da LDBEN, a afirmação deste princípio no âmbito das escolas continua sendo um desafio. Isso porque a democracia se faz no dia a dia, com avanços e retrocessos, dependendo das forças que a conduzem.

A trajetória de instituição da gestão democrática no âmbito da legislação da educação, como vimos, expressa as disputas em âmbito social, político e econômico do contexto nacional. No contexto histórico destacado nesse artigo, podemos apontar a intervenção de dois momentos distintos da vida política e econômica brasileira nesse processo: de um lado, quando da sua instituição na Constituição Federal, sofre os impasses de um congresso que reflete as marcas do passado autoritário, regido por práticas patrimonialistas, resultando na sua aprovação com algumas restrições; de outro, apesar de reiterado pela LDBEN 9394/96, é subsumido no âmbito do projeto neoliberal de sociedade que marcou a década de 1990, traduzindo-se em uma técnica de gestão voltada para as necessidades do momento político-econômico de redefinição do papel do Estado.

Neste sentido, instala-se o paradoxo entre as forças sociais e econômicas no campo da gestão democrática, apontando que este campo continua a se assentar na divisão do trabalho baseado na organização capitalista da sociedade. Uma vez que, ao lado da política neoliberal, a administração no campo empresarial passa a basear-se nos princípios de flexibilização, autonomia e descentralização, decorrente das mudanças na base produtiva, a partir do toyotismo, adquirindo confluência com os pressupostos da gestão escolar democrática. Essa transposição acarreta ainda mais prejuízos no campo educacional no atual momento histórico, visto que já havíamos avançado na construção de uma lógica pública de gestão dos sistemas de ensino a partir do princípio constitucional da Gestão Democrática.

No entanto, apostamos que a participação consciente da comunidade nos espaços democráticos da gestão escolar, pode significar a aproximação desta prática aos interesses sociais. Nessa direção, aponta-se a possibilidade de construção de um espaço público democrático, uma vez que a concretização das políticas públicas só é possível no momento em que se traduz em práticas sociais.

# The path construction management of the principle of democratic education legislation in Brazil

## ABSTRACT

The present paper analyzes the historical process of construction of the principle of democratic management of public education in the current educational legislation and the different meanings that put this field under dispute, along the path of democracy and the characteristics of the Brazilian State. In this way it becomes clear how the political and economic events of the 1990s resignify the proposal of democratic management, that is, what are the principles and foundations of educational administration and school take on new meanings, resulting in a mismatch between what society civil claimed in the 1980s and what actually materialized in the educational policy of the 1990s. The historical trajectory is vested in this article meets, above all, the purpose of emphasizing the process of construction of the legal principles that guide public policy in education. This path allows us to observe that the construction of educational legislation is not restricted to formalities and regulatory apparatus, but, especially in a class society, the result of a historical struggle watered by conflicting interests and practices

**KEYWORDS:** . Democratic Management. State. Educational Legislation

# La trayectoria de construcción del principio de la gestión democrática en la legislación educativa brasileña

## RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar el proceso histórico de construcción del principio de la gestión democrática de la educación pública en la legislación educativa actual y los diferentes significados que se disputan en este campo, a lo largo de la trayectoria de la democracia y de las características del Estado en Brasil. De esta manera, se evidencia cómo los acontecimientos políticos y económicos de la década de 1990 resignifican la propuesta de gestión democrática, es decir, cuáles los principios y fundamentos de la educación y la gestión de las escuelas adquieren nuevos significados, lo que resulta en una falta de correspondencia entre lo que la sociedad civil reivindicaba en la década de 1980 y que de hecho se materializó en la política educativa de la década de 1990. La trayectoria histórica retomada en este artículo cumple sobre todo, con el fin de demostrar el proceso de creación de preceptos legales que guían las políticas públicas en el campo de la educación. Este camino nos permite observar que la construcción de la legislación educativa no se limita a los trámites y aparatos de regulación, pero, sobre todo en una sociedad de clases, es el resultado de una lucha histórica regado por intereses y prácticas contradictorias.

**PALABRAS-CLAVE:** Gestión Democrática. Estado. Legislación Educativa.

## NOTAS

1 De acordo com Mendonça (2000), podemos compreender, resumidamente, patrimonialismo como “uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa” (p. 50) .

2 Coutinho se refere à sociedade civil a partir do sentido gramsciano, ou seja, “como arena de luta de classes, como o conjunto de aparelhos ‘privados’ de hegemonia que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais” (2006, p. 197).

3 A sociedade do tipo oriental é caracterizada, a partir de Gramsci, como sendo uma sociedade “primitiva e gelatinosa” (COUTINHO, 2002, p. 21). Apesar de a sociedade brasileira ter apresentado movimentos organizados de oposição ao Estado, o que explica em partes o golpe de 1964, Coutinho caracteriza-a como “oriental”, pois sua organização ainda não era estável e forte o suficiente para conter o golpe ou até mesmo produzir uma reação efetiva a ele. Isso não significa ignorar os protestos oriundos da sociedade que culminaram em repressões violentas, mortes e exílio, no entanto, tais expressões não foram suficientes para conter, tampouco para impedir a continuidade do governo ditatorial. Vale lembrar também que a sociedade não é algo coeso e homogêneo, boa parte da sociedade brasileira, identificada com os interesses de internacionalização de capitais, apoiou e legitimou o Golpe.

4 A diferença entre este dois tipos de sociedade ocidental está na forma de organização política da sociedade, segundo Coutinho (2002). No modelo americano, as organizações são essencialmente corporativas, despolitizadas, em que as lutas se dão a partir de interesses restritos, “meramente econômico-corporativos”. Como exemplo, o autor aponta os sindicatos americanos, os quais “lutam apenas por melhores salários e condições de trabalho para os operários daquela fábrica, daquela empresa” (p. 26). Já o modelo europeu, que embora hoje está cada vez mais de “americanalhando” afirma o autor, apresenta uma organização da sociedade civil em termos políticos, em que suas organizações ultrapassaram o momento “econômico-corporativo, egoístico-passional, para o momento ético-político, universalizador”. Este tipo de organização, segundo Coutinho, foi o que permitiu à Europa ter alcançado um Estado de Bem-estar Social, incomparável a outras partes do mundo.

5 Borón (2003) utiliza este termo ao analisar as reformas educacionais implantadas na América Latina. O Autor considera que o termo “reforma”, na tradição ocidental, significa um processo de mudança em prol de uma sociedade mais igualitária, justa e potencialmente democrática e, na América Latina, pelo contrário, a reforma, a partir das orientações do Banco Mundial, conduziu a um processo de destruição e de “des-ciudadanización” (p. 34).

6 Segundo Krawczyk e Vieira (2003), o impasse entre o projeto de LDBEN da sociedade civil e o projeto que contava com o apoio dos organismos internacionais, só foi superado com a intervenção do Executivo na tramitação da Lei, resultando

em uma ruptura no processo democrático e visto como ilegítimo por setores da sociedade.

7 As principais políticas desenvolvidas neste período foram: Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o Sistema Nacional de Avaliação.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2ª ed. SP: Ed. Xamã, 2007.

ARELARO, L. R. G. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

ARROYO, M. G. A Escola e o Movimento Social: relativizando a escola. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, Ano 6, nº 12, 1987.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R.V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. SP: Cortez, 2000.

BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de La democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, N.; WANDERLEY, L. E. (orgs.) **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. SP: Cortez, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova -Revista de Cultura Política**. nº 45, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, nº 1, jan.-abr. 1996.

CIAVATA, M. A Construção da Democracia pós-ditadura militar – políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.



COUTINHO, C. N. O Estado Brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: Lima, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. RJ: Editora Fiocruz, 2006.

CUNHA, L. A. A Educação na Nova Constituição. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, Ano 6, nº 12, 1987.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. SP: Globo, 2001.

FERNANDES, F. **Nova República?** RJ: Zahar, 1986.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação**. 2ª ed. SP: Cortez, 1994.

KRAWCZYK, N.; VIEIRA, V. L. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N.; WANDERLEY, L. E. (orgs.) **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. SP: Cortez, 2003.

LEE, K. Y. **Tesouro brasileiro - Democracia: uma construção popular**. 2002, 277f. Tese (Doutorado em História) – UFSC, Florianópolis, 2004.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: Ed. LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000.

NEVES, L. M. W.; SANT'ANA, R. Introdução: Gramsci, Estado Educador e a Nova Pedagogia da Hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (org.) **Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. SP: Xamã, 2005

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional e a Re-estruturação do Trabalho Docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago, 2007.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, v. 15, nº 28, p. 45-62, jan./jun, 2009.

PARO, V. H. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ª ed. SP: Xamã, 2007.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V; BAZZO, V. L; PEGORARO, L. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal: entre o público e o privado**. POA: Editora da UFRGS, 2006

ROMANO, R. Papel Amassado: a perene recusa da soberania ao povo brasileiro. In: Lima, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. RJ: Editora Fiocruz, 2006.

SADER, E. **A Transição no Brasil: da ditadura à democracia?** 2ª ed. SP: Atual, 1990.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, p. 35-53, 2003.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. 9ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5ª ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. RJ: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TAVARES, M. das G. M. **Educação Brasileira e Negociação Política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática**. Maceió: EDUFAL, 2003.

**Recebido:** 02 set. 2016.

**Aprovado:** 30 dez. 2016.

**DOI:** [10.3895/rtr.v1n2.4594](https://doi.org/10.3895/rtr.v1n2.4594)

**Como citar:** DRABACH, N. P. A trajetória de construção do princípio da gestão democrática na legislação educacional brasileira. **R. Transmutare**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 275-292, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr/article/view/4594>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Neila Pedrotti Drabach

Rua Alfredo Tonetto, 583, Casa 102. CEP 97110-802 - Bairro Camobi, Santa Maria - RS, Brasil.

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

