



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO**

Brasília
2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação, sob orientação da Professora Dr^a Maria Abádia da Silva

Brasília
2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO**

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque

Prof^a Dr^a Maria Abádia da Silva (Orientadora)

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Universidade Federal de Goiás – Membro titular

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça
Coordenador-Geral de Educação em Direitos
Humanos da Secretaria Especial dos Direitos
Humanos da Presidência da República, SEDH/PR
Membro titular

Prof. Dr. Célio da Cunha
Universidade de Brasília - Membro titular

Prof. Dr. José Vieira de Sousa
Universidade de Brasília - Membro titular

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia
Ministério da Educação - Membro suplente

Brasília, janeiro de 2011

A Gabriel, Indira e Emmanuel

A Marluce e Romeu

Ao Guillen

AGRADECIMENTOS

A meu mestre José Aceildo, quem me provocou a seguir.

Aos meus amigos do Centro de Estudo Universal, que fortaleceram meu caminho.

Ao Centro de Ensino Fundamental 17 de Taguatinga, onde tudo começou.

A Leo, Lu, Magda e Tchesca pelas experiências e reflexões que vivenciamos juntas, que se constituem, se a gente for ver, em uma longa história. Essa tese tem muito de vocês, dessa história que vivemos juntas.

A minha orientadora, Abádia, que me adotou, e me fez crescer com seus desafios, rigor, excelência e demonstrar que posso mais.

Ao meu também/primeiro orientador Erasto, que me selecionou, acreditou no projeto e em minha capacidade de contribuir com o campo.

Aos membros da banca, Professores Dr.Célio da Cunha, Dr. João Ferreira de Oliveira, Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva e Dr. José Vieira de Sousa, que me possibilitaram confiança neste estudo.

Ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Arquivo do Senado Federal.

A Frederico Normanha e Samuel Feliciano, os meus chefes na CGSUP, pela solidariedade e incentivo.

A Universidade de Brasília que me formou nas graduações, especializações, mestrado e, agora, no doutorado.

A Lidi que muito contribuiu para a realização deste trabalho em virtude de seu cuidado com meus filhos.

ALBUQUERQUE, Ana E. M. de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público.** 2011. 301f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RESUMO

O estudo analisa o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público em três produções legislativas fundamentais: Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/ 2001; e nos programas do Ministério da Educação. Objetivou analisar e examinar a construção histórica do subcampo teórico da gestão democrática da educação no processo de institucionalização como princípio constitucional no período 1988-2007, norteados pela questão: como as experiências de gestão nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, as produções teórico-conceituais, as discussões e tensões no Congresso Nacional durante a institucionalização da gestão democrática e as mobilizações e lutas das entidades e associações de educadores se entrecruzam e constroem o subcampo teórico da gestão democrática? A partir das contribuições e dos aportes teóricos de Pierre Bourdieu, campo e *habitus*, a gestão democrática da educação foi concebida como um subcampo em que grupos disputam a sua definição e tentam impor concepções e práticas. A investigação iniciou com os fundamentos históricos do direito à educação e com o exame de uma seleção de teses que investigaram empiricamente experiências de gestão democrática; em seguida, elegeu as categorias apontadas no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, que denominou de eixos de luta: eleição de diretores; relações hierárquicas; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; e autonomia e democracia. Esses eixos permitiram analisar a institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática no poder Legislativo e Executivo. Foram analisadas as notas taquigráficas de atas das audiências públicas, discursos e debates, da Comissão de Educação Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados no processo de elaboração da Lei nº 10.172/ 2001, especialmente os Projetos de Lei 4155/98 e 4173/98, bem como os pareceres dos substitutivos do senador Darcy Ribeiro, nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, e de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal, no exame da Lei nº 9394/1996. No Ministério da Educação, priorizou-se o Plano de Desenvolvimento da Escola, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. No longo percurso de institucionalização, os dissensos e os embates foram recorrentes e demonstraram as lutas em torno da gestão democrática da educação, a sua constituição como um subcampo teórico, e o movimento de expansão e incorporação da concepção de uma prática de gestão que garanta o direito à participação e à tomada de decisão, de estudantes, pais, professores e funcionários, como constitutivo do direito à educação, um direito de cidadania.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação. Políticas públicas educação básica. Direito à educação. Administração da educação. Sistemas de Ensino Públicos.

ABSTRACT

This paper analyzes the process of institutionalization of the constitutional principle of democratic management of public education in three key legislative arrangements: the 1988 Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases for National Education - Law No. 9394/1996, and the National Plan for Education - Law No. 10,172 / 2001; and also within programs of the Ministry of Education. It also aims to analyze and examine the historical construction of the theoretical subfield of democratic management in the process of institutionalization as a constitutional principle in the period from 1988-2007, seeking to attend the question: how are the management experiences in public schools and educational systems, the theoretic-conceptual elaborations, the debates and tensions in the National Congress during the institutionalization of democratic management and the mobilizations and struggles of organizations and associations of educators interwoven and contribute to the construction of the theoretical subfield of democratic administration? Based on the contributions and theoretical framework of Pierre Bourdieu, field and *habitus*, the democratic management of education was conceived as a subfield in which groups dispute the very definition and try to impose their conceptions and practices. The investigation began with the historical foundations of the right to education and the examination of a selection of theses that have investigated empirically the experiences of democratic management; then categories outlined in the school and educational systems were identified as axes of conflict: the election of directors; hierarchical relationships; participation in school councils; centralization and decentralization; the political-educational project or the pedagogical proposal; and autonomy and democracy. These axes allowed for an analysis of the institutionalization of the constitutional principle of democratic management in both the legislative and executive branches. The shorthand notes of minutes of public hearings were examined, as well as speeches and debates, meetings of the Commission for Education, Culture and Sports of the Chamber of Deputies, in the drafting of Law No. 10,172 / 2001, especially the Bills 4155/98 and 4173/98, along with the opinions of the substitute clauses of Senator Darcy Ribeiro on the Committees of the Constitution, Justice and Citizenship, and that of Education, Culture and Sports in the Senate, while reviewing Law No. 9394/1996. In the Ministry of Education, priority was given to the School Development Plan, the National Training Program for Municipal Counselors of Education, the National Program of Reinforcing School Councils, the National Program for the School of Managers of Basic Education and the Support Program for Municipal Directors of Education. Throughout the process of institutionalization, disagreements and conflicts have recurred and have shown the struggles related to democratic management of education, its constitution as a theoretical subfield, and the movement of expansion and incorporation of the design of a management practice that guarantees proper participation and decision making for students, parents, teachers and staff, as constitutive of the right to education, a right of citizenship.

Key words: Democratic management of education. Public policy basic education. Right to education. Administration of education. Public systems of education.

RESUMEN

El estudio analiza el proceso de institucionalización del principio constitucional de la gestión democrática de la enseñanza pública en tres producciones legislativas fundamentales: Constitución Federal de 1988, la Ley de Diretrices y Bases de la Educación Nacional, Ley n° 9394/1996, y el Plan Nacional de Educación, Ley n° 10.172/ 2001; y en los programas del Ministerio de la Educación. Objetivó analizar y examinar la construcción histórica del subcampo teórico de la gestión democrática de la educación en el proceso de institucionalización como principio constitucional en el período 1988-2007, guiado por la cuestión: como las experiencias de gestión en las escuelas públicas y en los sistemas de enseñanza, producciones teórico-conceptuales, las discusiones y tensiones en el Congreso Nacional durante la institucionalización de la gestión democrática y las mobilizaciones y luchas de las entidades y asociaciones de educadores se entrecruzan y construyen el subcampo teórico de la gestión democrática? A partir de las contribuciones y de los aportes teóricos de Pierre Bourdieu, campo y *habitus*, la gestión democrática de la educación fue concebida como un subcampo en que grupos disputan su definición e intentan imponer concepciones y prácticas. La investigación se inició con los fundamentos históricos del derecho a la educación y con el examen de una selección de tesis que investigaron empíricamente experiencias de gestión democrática; enseguida, se eligió las categorías apuntadas en el ámbito de la escuela y de los sistemas de enseñanza, que se denominó de guías de lucha: elección de directores; relaciones jerárquicas; participación en los consejos escolares; centralización y descentralización; proyecto político-pedagógico o propuesta pedagógica; y autonomía y democracia. Esos guías permitieron analizar la institucionalización del principio constitucional de la gestión democrática en el poder Legislativo y Ejecutivo. Fueron analizadas las notas taquigráficas de actas de las audiencias públicas, discursos y debates, de la Comisión de Educación Cultura y Deporte de la Cámara de los Diputados en el proceso de elaboración de la Ley n° 10.172/ 2001, bien como los pareceres de los reemplazantes del senador Darcy Ribeiro, en las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía, y de Educación Cultura y Deporte del Senado Federal, en el examen de la Ley n° 9394/1996. El Ministerio de Educación, priorizó el Programa Nacional de Capacitación de Consejeros Municipales de Educación, el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares, el Programa Nacional Escuela de Gestores de la Educación Básica y el Programa de Apoyo a los Dirigentes Municipales de Educación. A lo largo del recorrido de institucionalización, los disensos y los embates fueron recurrentes y demostraron la lucha en el subcampo teórico de la gestión democrática de la educación, su constitución como un subcampo teórico y el movimiento de expansión e incorporación de la concepción de una práctica de gestión que garantiza el derecho a la participación y a la toma de decisión de estudiantes, padres, profesores y funcionarios como constitutivo del derecho a la educación, un derecho de ciudadanía.

Palabras-clave: Gestión democrática de la educación. Política pública educación básica. Derecho a la educación. Administración de la educación. Sistemas de enseñanza públicos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Emenda ao Substitutivo nº31 - ESB 31 CECD	217
Figura 2 – Emenda ao Substitutivo nº58 - ESB 58 CECD	218
Figura 3 – Emenda ao Substitutivo nº125 - ESB 125 CECD	220
Figura 4 – Emenda ao Substitutivo nº137 - ESB 137 CECD	221
Figura 5 – Emenda ao Substitutivo nº138 - ESB 138 CECD	222
Figura 6 – Emenda ao Substitutivo nº141 - ESB 141 CECD	223
Figura 7 – Emenda ao Substitutivo nº158 - ESB 158 CECD	227

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Relação de teses sobre gestão democrática na educação básica com seus respectivos Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE) com cursos de doutorado avaliados com nota 5 e 6 pela Capes, autoria, ano de defesa e biblioteca depositária.	31
QUADRO 2 - Formulações do direito à educação nas Constituições brasileiras	88
QUADRO 3 - Eixos das lutas em torno da gestão democrática da educação	123
QUADRO 4 - Instituições educacionais organizadas e suas propostas à elaboração da LDB acerca da gestão democrática da educação	156
QUADRO 5 - Tramitação PL nº 101/93 a partir da relatoria de Darcy Ribeiro	169
QUADRO 6 – Tramitação do PLC 101/1993 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) sob a relatoria do Senador Darcy Ribeiro	171
QUADRO 7 – Emendas sobre a gestão democrática na educação básica apresentadas ao Substitutivo referente ao Parecer 597/1995 da Comissão de Educação do Senado Federal	176
QUADRO 8 - Tramitação do PL 4551/98 e do PL 4173/98 no Congresso Nacional	191
QUADRO 9 - Audiências Públicas referentes ao PL 4155/98 na Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Câmara dos Deputados (CECD)	201
QUADRO 10 – Emendas apresentadas ao PL 4173/1998 na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido	206
QUADRO 11 – Emendas sobre gestão democrática na educação básica apresentadas ao PL 4173/1998 na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido	207
QUADRO 12 – Emendas apresentadas ao Substitutivo do deputado Nelson Marchezan na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido	214
QUADRO 13 – Emendas sobre gestão democrática na educação básica apresentadas ao Substitutivo do deputado Nelson Marchezan na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido	214
QUADRO 14 – Ciclo Executivo e Legislativo: Presidentes e Ministros da Educação envolvidos com a institucionalização da gestão democrática da educação no período	

1987 - 2007 235

QUADRO 15 - Programas desenvolvidos na Coordenação-Geral de Gestão Escolar
– CGGE/DFIGE/SEB/MEC 253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abesc Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
- AEC Associação de Educação Católica do Brasil
- AEE Associação Educativa Evangélica
- ANC Assembléia Nacional Constituinte
- Ande Associação Nacional de Educação
- Andes Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
- Anfope Associação Nacional de Formação de Professores
- Anpae Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- Anped Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
- ANPPT Associação Nacional dos Professores de Prática do Trabalho
- BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM Banco Mundial
- Cafise Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
- Caic Centro de Assistência Integral à Criança
- Capes Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
- CBCE Colégio Brasileiro de Ciências e Esportes
- CBE Conferência Brasileira de Educação
- CCJ Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – Senado Federal
- CCJC Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – Câmara dos Deputados
- CDIR Comissão Diretora – Senado Federal
- CE Comissão de Educação Cultura e Esporte - Senado Federal
- Ceab Centro de Estudos Afro-Brasileiros
- CECD Comissão de Educação Cultura e Desporto - Câmara dos Deputados
- Cedes Centro de Estudos Educação & sociedade
- CEE Conselho Estadual de Educação
- CFE Conselho Federal de Educação
- CFF Conselho Federal de Farmácia
- CGGE Coordenação-Geral de Gestão Escolar

CGS Coordenação-Geral de Sistemas
CGT Confederação Geral dos Trabalhadores
CLT Consolidação das Leis do Trabalho
CME Conselho Municipal de Educação
CNE Conselho Nacional de Educação
Cnec Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNTEEC Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura
Comut Programa de Comutação Bibliográfica
Conae Conferência Nacional de Educação
Conam Confederação Nacional de Associação de Moradores
Coned Congresso Nacional de Educação
Cofenen Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Consed Conselho Nacional de Secretários de Educação
Contag Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CNRCFE Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação dos Educadores
CPB Confederação de Professores do Brasil
CPFNAE Comissão Pró-Federação Nacional de Arte Educadores
CPOEDF Comissão Parlamentar de Organização de Entidades de Deficientes Físicos
Crub Conselho de Reitores Universidades Brasileiras
CTI Centro de Trabalho Indigenista
CUT Central Única dos Trabalhadores
Dase Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
DCD Diário da Câmara dos Deputados
DCN Diário do Congresso Nacional
DFIGE Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional
DTDIE Diretoria de Tratamento Disseminação de Informações Educacionais
Eduforum Fórum de Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação
EMC Emenda de Comissão
Emei Escola Municipal de Educação Infantil
Enem Exame Nacional do Ensino Médio
ESB Emenda ao Substitutivo
Fasubra Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras

FBAPEF Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física
Fenaj Federação Nacional de Jornalistas
Fenase Federação Nacional das Associações de Supervisores Educacionais
Fenen Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Fenoe Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FMI Fundo Monetário Internacional
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNPPD Fórum Nacional das Pessoas Portadoras de Deficiências
Forpred Fórum Nacional de Coordenadores dos Programas de Pós-graduação em Educação
Fundeb Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola Fundo de Desenvolvimento da Escola
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP Institutos de Aposentadoria e Pensão
IES Instituição de Ensino Superior
Ifes Instituições Federais de Ensino Superior
Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
HTPC Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo
LDBEN Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LEC Liga Eleitoral Católica
Mare Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEB Movimento de Educação de Base
Mesp Ministério da Educação e da Saúde Pública.
MEC Ministério da Educação
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
OCB Organização das Cooperativas Brasileiras
OS Organizações Sociais
Oscip Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCN Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola Plano de Desenvolvimento da Escola

PFL Partido da Frente Liberal
PL Projeto de Lei
PLC Projeto de Lei da Câmara
PLEN Emenda de Plenário
PLS Projeto de Lei do Senado
Pnad Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE Plano Nacional da Educação
Pnud Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE Programa de Pós-Graduação em Educação
Pradime Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Conselho Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Proforti Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSEC Plano Setorial de Educação e Cultura
PT Partido dos Trabalhadores
PUC/RIO Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC/SP Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC/RS Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RQS Requerimento
Saeb Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Seaf Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
Senac Serviço Nacional do Comércio
Senai Serviço Nacional da Indústria
SEB Secretaria de Educação Básica
Semac Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Carlos
Semed Secretaria Municipal de Educação de Aracaju
Sindipema Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju
SPEP Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares
Ubes União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UERJ Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF Universidade Federal Fluminense

UFG Universidade Federal de Goiás
UFMG Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR Universidade Federal de São Carlos
UFU Universidade Federal de Uberlândia
Undime União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UnB Universidade de Brasília
UNE União Nacional dos Estudantes
Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp Universidade Estadual de Campinas
Unicef Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unisinos Universidade Vale dos Sinos
Unesp/Rio Claro Universidade Estadual Paulista
Unimep Universidade Metodista de Piracicaba
Usaid United States Agency for International Development
USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1. Proposição do objeto de investigação	20
2. Objetivos geral e específicos	27
3. Aspectos metodológicos, percurso e instrumentos de pesquisa	29
4. Estrutura e organização da pesquisa	33
CAPÍTULO. 1.	
FUNDAMENTOS HISTÓRICOS ACERCA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	36
1.1 Aproximações acerca da educação pública como direito social	38
1.2 As raízes históricas da educação como política pública no país	46
1.3 Marcos históricos e formulações institucionais do direito à educação e da administração escolar na década de 1930	50
1.4 As formulações institucionais da administração escolar na década de 1960	67
1.5 As lutas pela institucionalização da gestão democrática da educação na década de 1980: o subcampo em disputa	77
CAPÍTULO. 2.	91
EXPERIÊNCIAS E LUTAS PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS E SISTEMAS DE ENSINO PÚBLICOS	
2.1 Apresentação das teses com as experiências empíricas e lutas em torno da gestão democrática nas escolas e sistemas públicos de ensino	92
2.2 Eixos de lutas em torno da gestão democrática da educação pública	96
2.2.1 Eleições de diretores nas escolas públicas	97
2.2.2 Relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor	103
2.2.3 Participação nos conselhos escolares	109

2.2.4	Centralização e descentralização nos sistemas de ensino	112
2.2.5	Projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica	114
2.2.6	Autonomia e democracia	121
2.3	Notas acerca do conceito de gestão da educação e gestão democrática da educação	123
 CAPÍTULO. 3.		
OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO		130
3.1	Aspectos da gestão da educação na reforma do Estado, as implicações na política educacional e os processos de institucionalização no Poder Legislativo e Poder Executivo	133
3.2	A Constituição Federal de 1988: espaço de confrontos e disputas	144
3.3	As lutas na elaboração, construção e desconstrução da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996	154
3.3.1	Os embates conduzidos por Darcy Ribeiro na institucionalização da gestão democrática na LDB no Senado Federal	165
 CAPÍTULO. 4.		
OS DISSENSOS E CONFLITOS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – LEI 10.172/2001		180
4.1	As discussões e disputas em torno das concepções de gestão democrática da educação conduzidas no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001	182
4.2	Plano Nacional de Educação, o primeiro passo: PL 4155/1998	191
4.3	Plano Nacional de Educação, o segundo passo: PL 4173/1998	198
4.4	Plano Nacional de Educação, o terceiro passo: o Substitutivo do deputado Nelson Marchezan	209
 CAPÍTULO. 5.		
OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO PODER EXECUTIVO E A COMPOSIÇÃO DA LUTA NO SUBCAMPO TEÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POLÍTICA PÚBLICA		234
5.1	As demarcações da gestão da educação sob as orientações do Ministro Paulo Renato de Souza	237

5.2	Institucionalização e demarcações da gestão democrática no governo Luiz Inácio Lula da Silva	246
5.3	Os programas do Ministério da Educação no processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública	250
5.4	Eixos de luta em torno da gestão democrática da educação: notas e aproximações para uma tipologia de estudos	262
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	271
	REFERÊNCIAS	283
	ANEXO 1	300

INTRODUÇÃO

1. Proposição do objeto de investigação

Esta pesquisa integra o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação, na Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, compõe o Núcleo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação e tem como objeto de investigação o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, no período 1988 - 2010.

A constituição da gestão democrática como objeto de reflexão decorre das inúmeras experiências nas escolas e sistemas de ensino relatadas, descritas e registradas em teses, dissertações, periódicos, congressos, simpósios do campo educacional brasileiro e, especialmente de uma experiência, vivenciada como participante da equipe de gestão do Centro de Ensino Fundamental 17 de Taguatinga (CEF 17), quando, em 1995, a gestão democrática da escola pública foi oficializada no Distrito Federal. A experiência do CEF 17 representou um marco em minha formação e constituiu-se em um período intenso de muito aprendizado, de trabalho com a comunidade, de trabalho coletivo e com as diferenças. O desejo de transformar a realidade educacional, de democratizar as relações sociais e políticas parecia próximo de ser realizado, mas esbarrava em estruturas tradicionais de gestão. Como concretizar?

No Brasil, conjuntura da década de 1980 e de 1990 contribuiu para minha formação no sentido de uma participação intensa nos movimentos do período, tais como *Diretas Já!*, os debates da Constituinte de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996.

No país, o crescimento do acesso ao ensino fundamental representa um avanço em termos de garantia de escolarização para todos e estratégia de democratização da sociedade brasileira. A ampliação das taxas de matrícula e de atendimento, assim como o número de concluintes, confirma este crescimento. Dentre as questões que cercam o debate da educação no país está a garantia da educação básica de qualidade social para todos, significando para isso enfrentar o desafio de organizar o trabalho pedagógico de forma a atender uma população sem contato histórico com o saber letrado, e a superação dos rituais, lógicas e estruturas

seletivas, segregadoras e antidemocráticas que regulam a gestão dos sistemas que persistentemente excluem “como reprovados e defasados com processos truncados na educação de jovens e adultos [...], engrossando os milhões de analfabetos e daqueles que nem sequer concluintes da 4ª série do ensino fundamental”. (ARROYO, 2008, p. 55).

São preocupações, pois a escola pública atende uma população que até bem pouco tempo estava fora dela. Apesar do crescimento populacional, que ocorreu entre os anos de 1980 e 2000, o acesso da população de 7 a 14 anos ao sistema educacional¹, cresceu de 80,4% para 96,4%. No ano de 2008, a taxa de frequência à escola foi de 97,9% da população de 7 a 14 anos². (Anexo 1).

A escola pública brasileira que atende a quase totalidade da população de 7 a 14 anos lida com uma enorme diversidade cultural que caracteriza nossa sociedade. Desse modo, a população, que nas últimas décadas chegou à escola, muitas vezes, traz uma cultura, que são valores, costumes, visões de mundo, expectativas e prioridades, que não são necessariamente a da cultura escolar. Há de se questionar acerca da gestão da escola, como esta, tem tratado essa diversidade cultural. E, da mesma forma, pode-se caminhar para uma gestão democrática que incorpore perspectivas plurais e identidades individuais diferenciadas no espaço e na cultura escolar.

O princípio constitucional da gestão democrática da escola vincula-se ao imperativo da universalização da escolarização básica. Contudo, a garantia do atendimento ao aluno não significa necessariamente sua permanência com sucesso na escola. Desse modo, ainda que o país tenha alcançado um nível de acesso da população de 7 a 14 anos ao ensino fundamental praticamente universal, uma parcela não consegue concluir a escolaridade obrigatória no tempo adequado. Os resultados do indicador *proporção de estudantes em cada série do ensino fundamental com idade superior à recomendada* mostram que, em 2007, em média, 25,7% dos alunos deste nível de ensino estão defasados na correlação idade/série frequentada, sendo que aos 16 anos de idade, 66,2 % da população obteve a escolaridade ideal, concluindo a 8ª série. (IBGE, 2007). Esses processos excludentes se realizam por dentro da escola

¹ Os dados do ensino fundamental apresentados estão baseados em sua organização de 8 anos, embora a sua organização seja em 9 anos, conforme Lei 11.274/2006 e Lei 11.114/2005.

² Salienta-se que, nos termos da Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, a educação infantil, em creche e pré-escola, passou a ser para as crianças até 5 (cinco) anos de idade, situando desse modo o ensino fundamental de 6 a 14 anos. Da mesma forma, salienta-se ainda que a Emenda Constitucional 59 de 11/11/2009 deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208 de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.

pública, gestados em seu cotidiano, em sua organização do trabalho pedagógico e, portanto, em suas formas de gestão.

Os dados instam uma reflexão a respeito da efetividade do direito à educação no país, prescrito na Constituição Federal de 1988 e legislação educacional, reconhecido pelas autoridades públicas, afirmado pelos movimentos sociais e sociedade civil. O direito à educação, nos termos da legislação brasileira, convive com rituais, lógicas e estruturas seletivas e antidemocráticas que regulam a gestão dos sistemas e, persistentemente, excluem como reprovados, desistentes e evadidos crianças, jovens e adultos. Esses processos de exclusão perpetuam os milhões de analfabetos, criam os analfabetos funcionais, e afastam da escola aqueles que nunca a ela tiveram acesso e os que tiveram, mas foram excluídos prematuramente dos sistemas de ensino sem a escolaridade completa.

O que se passa com a gestão e a organização do trabalho pedagógico da escola e dos sistemas de ensino brasileiros que, embora alcançando taxas de escolarização quase universalizadas na entrada do início do ensino fundamental, não as mantém na etapa final da escola básica? Que processos em curso nas instituições educativas não garantem a correlação idade-série adequada? Essas indagações iniciais e assistemáticas conduzem a assumir-se que a gestão da educação tem relações próximas com essas lógicas de exclusão, na medida em que a organização do trabalho realizado na escola e nos sistemas de ensino pode estruturar-se seletivamente de forma a perpetuar aquelas taxas.

Nesse sentido, o direito à educação parece revestir-se em seu contrário: o não direito à educação. Preliminarmente, garante-se o acesso universal ao ensino fundamental, mas as formas de gestão em curso nas escolas e sistemas conduzem à perda desse potencial de entrada. As práticas de exclusão brandas, por dentro, são efetivas em instituir o fracasso escolar e indivíduos, atingidos por essa experiência, obrigados a defender diante dos outros e de si mesmos uma imagem de si constantemente maltratada, machucada ou mutilada. (BOURDIEU, 2003).

Contudo, há experiências concretas desenvolvidas em escolas e em sistemas de ensino que apontam possibilidades de desenvolvimento de práticas de gestão educacional mais democráticas, nas quais os usuários pertencentes a grupos sociais não hegemônicos sejam partícipes das decisões e tenham a escola pública como um espaço plural. Esse é o sentido do estudo da gestão democrática.

Enraizada nos movimentos sociais da década de 1980, a gestão democrática da educação se tornou um dos princípios da educação nacional, nos termos do art. 206 da Constituição Federal de 1988, está vinculada à garantia da escola básica para todos os

cidadãos e imprime uma referência para as políticas públicas que se desenvolvem nas diversas instâncias do poder público, bem como as dos sujeitos envolvidos na gestão da escola e dos sistemas de ensino.

Nestas circunstâncias, propõe-se tratar a gestão democrática como um objeto de caráter prático-conceitual que, como tal, imprime um marco para as ações sociais, de Estado, bem como as dos sujeitos envolvidos na gestão da escola e dos sistemas de ensino públicos. O estudo das concepções e das práticas de gestão democrática tornou-se fundamental para examinar e refletir sobre as ações locais e as políticas públicas de educação.

Desse modo, colocar a centralidade na e da gestão democrática significa também o desafio de rigor na reflexão e nas circunstâncias que envolvem a complexidade que a constitui. Reconstruir, portanto, a evolução histórica do subcampo teórico da gestão democrática na tentativa de encontrar suas raízes teóricas, fundamentos, referenciais conceituais e os modos reinventados de suas práticas são suas questões centrais.

Assim, objetiva-se investigar a construção e a institucionalização da gestão democrática da educação no período pós-constituente no Brasil (1988- 2010) e, para tanto, os referenciais da teoria da ação de Pierre Bourdieu³ são utilizados para compreendê-la como um subcampo em que há luta pela definição de seu significado e de suas práticas.

Esse referencial permitiu percorrer as tensões, os embates, os dissensos, as disputas constantes que atravessam a história da institucionalização da gestão democrática da educação e perceber a especificidade contida nessas lutas. Daí a afirmação da propriedade da atribuição do conceito de campo às interações sociais em torno da gestão democrática da educação. Isso porque, de acordo com Bourdieu (1983b) em cada campo se encontra uma luta, da qual se deve procurar suas formas específicas.

É fundamental, para a constituição do campo, a análise dos processos históricos da gestão da educação, na medida em que a sua história, para Bourdieu, é a história da luta pelo monopólio da imposição das categorias de percepção e apreciação como legítimas, ou melhor, “é a própria luta que faz a história do campo; é pela luta que ele se temporaliza.” (BOURDIEU, 2004b, p. 88). Assim, há um combate entre aqueles que fizeram época e lutam para que esta perdure e, por ser assim, estão comprometidos com a continuidade, a identidade, a reprodução e os dominados, e outros, os recém-chegados, que estão interessados nas descontinuidades, ruptura, diferença, revolução.

³ O presente trabalho considera valiosas as contribuições produzidas no campo da sociologia de Pierre Bourdieu, no entanto, não há a pretensão de caracterizar esta pesquisa como um estudo de Bourdieu ou no interior desta área.

Para Bourdieu,

Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, *tornar necessário*, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir. (BOURDIEU, 2006, p. 69).

Com estes referenciais, foi possível compreender que as disputas e os interesses contidos no subcampo teórico da gestão democrática são específicos e irredutíveis a outros campos. As questões, os interesses, os dissensos e disputas que envolvem, cercam, atravessam e constituem o subcampo teórico da gestão da educação foram identificadas e nominados eixos de luta. Significa dizer que existem eixos, reivindicações, desejos de outro modo de agir, de conduzir e de organizar o trabalho na escola e nos sistemas de ensino públicos em torno dos quais, os sujeitos expressam outras possibilidades e potencialidades.

Assim, o estudo prioriza os processos de constituição do subcampo teórico da gestão da educação e as respectivas lutas em torno de uma concepção e uma prática de gestão democrática da educação, a partir das apropriações de Bourdieu.

Nesta investigação, a concepção de campo foi utilizada em duas dimensões do conceito, (i) parte-se do pressuposto e compreende-se a educação como um campo, como um recorte mais amplo do espaço social, portanto, o campo educacional. Assim, a gestão democrática da educação se constitui em um subcampo do campo educacional, o que não significa ser menor, de segundo plano ou de menor importância, mas parte integrada e imbricada do campo educacional. (ii) Por outro lado, o conceito de campo também se mostrou apropriado ao se buscar explicitar as definições, concepções e práticas de gestão democrática da educação em disputa nas escolas, sistemas de ensino e nos processos de institucionalização do princípio constitucional. Denomina-se, portanto, de subcampo teórico da gestão democrática.

Ao tomar a gestão democrática da educação como subcampo, significa considerá-la como um campo social de produção ideológica. Um campo que produz formas eufemizadas das lutas econômicas e políticas e que intermedeia de forma estruturada e estruturante a imposição de uma ordem, estabelecida como natural, por meio de sistemas de classificação e de estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais. Os sistemas de classificação são impostos, conforme Bourdieu (2006, p.14), “sob a aparência legítima de

taxonomias filosóficas, religiosas, jurídicas”. E, por ser assim, campo é lugar de uma luta pela definição dos princípios legítimos da divisão do campo. (BOURDIEU, 2006, p.150).

Desse modo, o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, examinado em sua dimensão de subcampo teórico, potencializou a análise e a interpretação do conceito e das práticas no decorrer do estudo.

Este estudo priorizou o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. Para tanto, a gestão democrática da educação foi concebida como um subcampo do campo educacional em que os sujeitos se posicionam em função de interesses específicos e disputam a sua definição e tentam impor ao subcampo as suas concepções. Nesse sentido, buscou-se compreender os embates e as disputas em torno de sua consecução e viabilidade. No longo percurso de institucionalização, 1988 a 2010, os dissensos e os embates indicaram ser a definição de uma concepção e de uma prática de gestão democrática os elementos de disputa e de divergências no subcampo. Essas disputas foram recorrentes em todo o período estudado e movimentaram ações, convicções e experiências que traduziram a capacidade dos sujeitos de proporem e comporem esta luta.

Ao reconstruir historicamente o subcampo teórico da gestão democrática da educação, afirma-se a seguinte tese: há uma luta em torno da formulação de conceitos, concepções, práticas e experiências no subcampo teórico da gestão democrática da educação, no país. Em tempos diferentes e nos diversos espaços públicos, a luta permeou as ações, relações, políticas e práticas nas escolas e nos sistemas de ensino públicos.

Nestes termos, apropriando-se das contribuições de Bourdieu, pode-se dizer que há uma luta em torno da definição dos princípios e dos fundamentos do subcampo da gestão democrática da educação e pelo monopólio da imposição das categorias de percepção e apreciação como legítimas.

Nesta investigação, elegeu-se como marco inicial a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a gestão democrática da educação foi estatuída como princípio constitucional e, portanto, como categoria de percepção e apreciação legítima do campo da política e da gestão educacional.

Com efeito, historicamente, a instituição escolar constitui-se como um dos espaços privilegiados para a formação da cidadania e a educação escolar, um espaço público de formação dos sujeitos. E, desse modo, a gestão democrática, considerada e conquistada como elemento constitutivo e necessário para viabilizar o direito à educação, no sentido de qualificar e fortalecer esse direito.

Uma vez definida como princípio constitucional na Constituição Federal de 1988, abre-se um extenso processo de institucionalização da gestão democrática do ensino público, na forma da lei, LDB, e da legislação dos sistemas de ensino. Foi um longo caminho, complexo e contraditório. No percurso, constituiu-se o subcampo teórico da gestão democrática da educação com suas lutas, dissensos e divergências pelo monopólio da imposição das categorias de percepção, pela definição dos princípios legítimos da divisão do subcampo, referenciais das práticas e das crenças dos sujeitos envolvidos.

Na medida em que aprofundava o estudo acerca dos processos de constituição do subcampo teórico da gestão democrática da educação, partiu-se para o exame dos referenciais teóricos das teses de doutorado em educação no período 1988-2007, que abordaram empiricamente experiências de gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas de ensino. O exame dessas teses objetivou trazer as experiências concretas de gestão democrática e, identificar nelas, as categorias teóricas em que se basearam os autores para analisar o caso e, da mesma forma, os embates, as tensões, os dissensos e as lutas em torno da experiência. Isso porque “em cada campo se encontrará uma luta, da qual se deve, cada vez, procurar as formas específicas [...]” (BOURDIEU, 1983b, p. 89).

A partir da identificação dos elementos específicos que foram objeto das disputas no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, constituíram-se os eixos de luta. De posse desses eixos, partiu-se para a análise do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública nos poderes Legislativo e Executivo, no país.

Os eixos de luta em torno da gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas de ensino foram relacionados e articulados com as lutas travadas no Congresso Nacional, especialmente no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB, lei 9394/1996, e do Plano Nacional de Educação- PNE, Lei 10172/2001; e, no Ministério da Educação- MEC, nos programas executados que tratam da gestão da educação. Nesses espaços, uma longa e contínua luta se travou em torno da gestão democrática da educação durante o período de institucionalização do princípio. Lutas, embates e dissensos atravessam o subcampo teórico da gestão democrática da educação. Portanto, nessa perspectiva de disputas, de confrontos e de visões antagônicas, em torno da gestão democrática, captados nas experiências, elegeram-se os eixos de luta, com a finalidade de verticalizar o exame do subcampo, objeto deste estudo traduzido nos seguintes objetivos:

2. Objetivo geral e específicos

Objetivo geral

- Analisar e examinar a construção histórica do subcampo teórico da gestão democrática da educação no processo de institucionalização como princípio constitucional no período 1988-2010.

Objetivos específicos

1. Identificar os marcos históricos e teóricos referentes ao direito à educação e de administração/gestão democrática da educação que balizaram a organização das escolas e dos sistemas de ensino, à luz da legislação e concepções vigentes nas décadas de 1930, 1960 e 1980.
2. A partir das experiências de gestão democrática desenvolvidas nas escolas e sistemas de ensino, captar e eleger os eixos luta para, em seguida, analisar como esses eixos compuseram e constituem a legislação e as concepções de gestão da educação.
3. Analisar como o processo de lutas e de disputas em torno da institucionalização e construção de uma prática de gestão democrática acompanha e caminha para uma formulação teórico-conceitual e indica a constituição de um subcampo na educação.
 - 3.1. Analisar no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996, os princípios e concepções de gestão democrática em luta nas etapas em que o projeto tramitou no Senado Federal sob a relatoria do senador Darcy Ribeiro.
 - 3.2. Identificar e analisar as lutas em torno da gestão democrática no processo de construção e aprovação do Plano Nacional de Educação conduzido pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública com referência às concepções de gestão da educação.
 - 3.3. Analisar, no âmbito poder Executivo federal, as tensões e os dissensos no processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública em programas conduzidos pelo Ministério da Educação.

E, desse modo, para problematizar, elege-se como questão fundante: como as experiências de gestão nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, as produções teórico-conceituais, as discussões e tensões no Congresso Nacional durante a institucionalização da gestão democrática e as mobilizações e lutas das entidades e associações de educadores se entrecruzam e constroem o subcampo teórico da gestão democrática?

A partir dessa indagação, e para apreender, circunscrever o objeto de investigação propuseram-se as seguintes questões:

1- Em que medida a educação escolar pública se constitui em um espaço público de formação para o exercício da cidadania?

2 - Como e que eixos de lutas se desenvolvem em torno da gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas de ensino? Em que bases o conceito de gestão democrática da educação foi construído pelos autores para apreenderem empiricamente a experiência nas escolas ou nos sistemas de ensino?

3 - No marco da racionalização do Estado brasileiro, conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, que implicações alcançam os processos de democratização da educação e da gestão educação? Como se apresentam as concepções de gestão democrática da educação em luta no processo constituinte e de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?

4 - Que concepções de gestão da educação e como permearam a luta no processo de aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei nº10.172/2001?

5 - Como se realizaram as políticas públicas de gestão democrática da educação empreendidas pelo Ministério da Educação? Que concepções de gestão estão em luta nas ações ministeriais? Nos programas em execução (Quadro 15, p. 253), como se manifestam os embates, os dissensos, as tensões e as divergências em torno das concepções teóricas e práticas de gestão democrática da educação?

3. Aspectos metodológicos, percurso e instrumentos de pesquisa

Para alcançar os objetivos, priorizou-se a abordagem qualitativa com o interesse em analisar os elementos de significação das produções acadêmicas que registraram experiências de gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino e dos processos de institucionalização, no sentido de captar seu campo teórico-conceitual, suas categorias definidoras, enfim, seus eixos de luta e práticas sociais e pedagógicas.

Assim, uma das tarefas para o estudo do subcampo teórico gestão democrática da educação, foi delimitar e iluminar as manifestações relativas às experiências de gestão, no período de 1988 a 2010, quando, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser considerada como direito social (art. 6º) e a gestão democrática, princípio constitucional da educação nacional (art. 206).

Para tanto, partiu-se do estudo do processo de institucionalização do direito à educação no país em que a gestão democrática surge como elemento constitutivo e potencializador desse direito. Identificadas suas raízes históricas, passou-se às escolas e sistemas de ensino, especialmente, às experiências empíricas de gestão democrática e analisaram-se as categorias indicativas das tensões, embates e disputas em torno do princípio constitucional. Com essas categorias, examinaram-se os processos de institucionalização da gestão democrática no poder Legislativo e Executivo.

A organização metodológica da pesquisa constituiu-se de três partes complementares e integradas que visaram demonstrar as lutas, os debates e os dissensos que se travaram no processo de institucionalização da gestão democrática. Na primeira parte, focalizaram-se as experiências de gestão democrática que se realizaram nas escolas e sistemas de ensino públicos. Na segunda parte, os processos de institucionalização no Congresso Nacional: Constituição Federal de 1988, na Lei 9394/1996 e Lei 10172/2001. Na terceira parte, priorizaram-se os programas de gestão desenvolvidos pelo poder Executivo, Ministério da Educação.

Na primeira parte da pesquisa, por seu turno, para captar, interpretar e analisar a construção histórica do subcampo teórico da gestão democrática da educação no Brasil no período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 (1988-2010), selecionou-se e examinou-se um conjunto de teses que estudaram a “gestão democrática do ensino público” ou “gestão democrática da educação” produzidas nos programas de pós-graduação em educação avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior –

Capex⁴ com nota 5 e 6, no período 1988-2007. A finalidade ao examinar essas teses foi captar e apreender o pressuposto teórico das concepções e iluminar as experiências de gestão democrática da educação, objeto do segundo capítulo.

As experiências concretas registradas nas teses dos programas de pós-graduação em educação sobre o tema constituíram-se fontes de pesquisa, especialmente os referenciais teóricos e as experiências empíricas de gestão democrática em questão, com o objetivo de identificar seu campo conceitual e teórico explícito no texto como estratégia para compor seu significado e as tensões, embates, dissensos e disputas em torno dele.

A identificação das produções acadêmicas dos cursos de doutorado foi realizada a partir do acesso e divulgação da produção científica dos cursos pós-graduação, que a Capes disponibiliza em seu Banco de Teses defendidas a partir de 1988 até 2007. O período estudado foi o período pós-constituinte, compreendido entre os anos 1988 e 2007, ano em que se iniciou o estudo. A identificação das produções acadêmicas que analisaram as experiências concretas de gestão democrática da educação se realizou a partir da divulgação dos Resultados da Avaliação Trienal da Capes dos 2.256 programas de pós-graduação do país, referente ao desempenho no período 2004-2006, homologadas pelo seu Conselho Técnico Científico. Identificaram-se 78 programas na área Educação, deles, 33 têm de cursos de doutorado. Na escolha dos programas de pós-graduação com cursos de doutorado em educação, o critério foi a nota 5 e 6 obtida pelo programa na avaliação da Capes, como estratégia de aproximação da excelência das produções acadêmicas.

A pesquisa no banco de teses da Capes foi orientada pelos indexadores “gestão democrática da educação” e “gestão democrática do ensino público”, expressão usada na Constituição Federal de 1988 e LDB, Lei 9493/1996.

Assim, foram trinta e nove teses de programas avaliados com nota 5 e 6 que estudaram a gestão democrática da educação, distribuídas em nove programas de pós-graduação em educação, em universidades federais, estaduais e privadas, localizadas em três regiões Sul, Sudeste e Nordeste, trazendo um panorama também diversificado da produção teórica sobre o estudo da gestão democrática da educação. Por fim, a seleção das teses seguiu os seguintes critérios de escolha:

⁴ A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes, é a instituição responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *strictu sensu* brasileiros. A Avaliação dos Programas de Pós-graduação compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de 1 a 7 fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente. (Capes, 2008)

- 1- que apresentasse uma pesquisa empírica de campo acerca da gestão democrática
- 2- que a experiência se reportasse à educação básica
- 3- que a experiência focalizasse uma escola e/ou um sistema de ensino
- 4- que a tese fosse originária de um Programa de Pós-Graduação em Educação avaliado com 5 ou 6 pela Capes
- 5- que a tese tenha sido defendida no período 1988 - 2007

Assim, as sete teses que compuseram esta investigação com seus respectivos títulos, autores e ano de defesa, instituição de ensino superior a que se vincula e bibliotecas depositárias estão discriminadas no Quadro 1 a seguir.

QUADRO 1 - Relação de teses sobre gestão democrática na educação básica com seus respectivos Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE) com cursos de doutorado avaliados com nota 5 e 6 pela Capes, autoria, ano de defesa e biblioteca depositária.

	PPGE	Ano de defesa	Autor e tese	Biblioteca depositária
1	USP	1995	Antonio Cabral Neto. Democratização da educação no projeto nordeste e seus desdobramentos no Rio Grande do Norte: a memória reconstruída.	Contato com o autor
2	USP	1998	Ada Augusta Celestino Bezerra. Gestão Democrática da Construção de uma Proposta Curricular no Ensino Público: a experiência de Aracaju.	FEUSP
3	USP	2003	Teise de Oliveira Guaranha Garcia. Gestão Democrática e a participação dos educandos: um caso em estudo.	FEUSP
4	UNICAMP	2004	Sandra Regina Rodrigues dos Santos. Gestão colegiada e Projeto político-pedagógico: colégio Universitário - São Luís (MA) 1989-1996.	Biblioteca Central
5	UNICAMP	2005	Regina Maringoni de Oliveira. A Secretaria Municipal de Educação de Campinas (2001-2004): contribuições para o entendimento da escola viva.	Biblioteca Central
6	USP	2006	Bianca Cristina Correa. Democratização da gestão escolar na educação infantil: um caso e seus múltiplos significados.	FEUSP
7	UFRN	2006	Luis Carlos Marques Sousa. A autonomia da escola pública: um complexo movimento entre a outorga e a construção.	Biblioteca setorial do CCSA

Fonte: Banco de teses da Capes 1988 a 2007

Na segunda parte, por seu turno, a investigação organizou-se em três percursos no âmbito do Congresso Nacional. No *primeiro percurso* investigativo, o estudo reportou-se à Câmara de Deputados e ao Senado Federal no processo de institucionalização da gestão democrática da educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Preliminarmente, focalizou o processo de elaboração da Lei 9394/1996 na Câmara de Deputados, por meio dos estudos⁵ que trataram da análise do trâmite da LDB.

Em seguida, o *segundo percurso* da investigação focalizou, especificamente, a fase em que o Projeto de LDB, oriundo da Câmara dos Deputados, tramitou no Senado Federal e foi aprovado como a Lei 9394/1996. Nessa etapa do percurso, a análise documental priorizou as notas taquigráficas das atas das audiências públicas, os discursos e debates realizados e registrados, bem como os pareceres dos substitutivos do senador Darcy Ribeiro na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na Comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal no que tangem à gestão democrática da educação. Ainda, no âmbito do Senado Federal, os embates, os dissensos e as disputas em torno de um modelo de gestão democrática no processo de elaboração da LDB se constituíram em uma forma de se perceber as relações existentes entre setores encabeçados por Darcy Ribeiro e as instituições envolvidas e em luta no subcampo teórico da gestão da educação. Buscou-se analisar como os eixos de lutas evidenciados nas experiências nas escolas e nos sistemas de ensino foram também objeto de disputa no Parlamento.

Em virtude de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apontar a necessidade de elaborar o Plano Nacional de Educação (inciso I do artigo 9º e 1º parágrafo do artigo 87 da LDB), a análise da institucionalização do princípio gestão democrática da educação prosseguiu no Plano Nacional de Educação. Nessa etapa do estudo, focalizou-se o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública – FNDEP, instituição que articulou várias entidades ligadas à educação e organizou vários Congresso Nacional de Educação - Coned - com vistas ao PNE. Nesse processo, o FNDEP congregou, organizou, elaborou e defendeu uma proposta de gestão democrática da educação, originada nas lutas dos educadores.

A análise documental optou por analisar o Projeto de Lei 4155/1998, elaborado no Coned pelas entidades articuladas no FNDEP e apresentado pelo deputado Ivan Valente ao Congresso Nacional; e o Projeto de Lei PL 4173/1998 de autoria do Ministério da Educação, o que se constituiu no *terceiro percurso* da investigação. Nessa etapa, priorizaram-se as notas taquigráficas das atas das audiências públicas, discursos e debates realizados na Comissão de

⁵ OLIVEIRA, 1997, 2009; SAVIANI, 2003, 2007; TAVARES, 1990, 2003.

Educação Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados, além das fotografias das emendas de parlamentares apresentadas e dos substitutivos do deputado Nelson Marchesan em relação à gestão democrática da educação, registrados nos Diário do Congresso Nacional (DCN), Diário da Câmara dos Deputados (CDC).

Um registro se faz necessário. O de que se optou por documentos, tais como Diário do Congresso Nacional, Diário da Câmara dos Deputados, projetos de lei (PL), pareceres, requerimentos, emendas em forma de fotografias, substitutivos, por produzirem os dissensos e as divergências entre grupos e forças em disputa pela definição de concepções e práticas. Longe de serem documentos neutros, ao contrário, estão carregados de convicções, concepções, visões e perspectivas de gestão da educação.

Assim, durante a análise dos processos de institucionalização da gestão democrática da educação no poder Legislativo, por fim, partiu-se para a terceira parte da investigação, com a análise dos programas desenvolvidos, no âmbito do poder Executivo federal, especialmente no Ministério da Educação. Nessa etapa, a análise documental focalizou as concepções teóricas e práticas de gestão da educação presentes nos programas: Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime, Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho. Esses programas trataram e propuseram determinados conceitos e práticas de gestão, indicando haver, da mesma forma, embates, antagonismos, divergências, ressignificações e disputas em torno das demarcações do princípio da gestão democrática da educação, inscrito na Constituição Federal de 1988, na Lei 9394/1996 e Lei 10172/2001.

No âmbito do Ministério da Educação, a análise documental tratou do exame dos relatórios de gestão da Coordenação geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (2007) e da Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (2008), respectivamente, acerca dos programas; e as publicações do MEC referentes ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) em suas duas diferentes edições.

4. Estrutura e organização da pesquisa

Com a finalidade de explicitar a luta em torno da definição dos princípios, fundamentos, concepções, práticas e experiências no subcampo, esse estudo focalizou o

processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, sua análise histórica como subcampo teórico e foi estruturado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, apresentam-se os fundamentos históricos sobre o direito à educação a fim de identificar as raízes históricas que influenciam a instituição da educação pública como direito social no país e da administração da educação pública à gestão da educação.

No segundo capítulo, analisam-se os fundamentos teórico-filosóficos do campo da gestão da educação a partir das experiências concretas de gestão democrática no campo educacional. Buscou-se analisar o conceito que fundamenta as teses, registradas no período 1988-2007, seus referenciais teórico-filosóficos, e as experiências empíricas para captar os eixos em torno dos quais procederam os embates e as lutas.

Com a compreensão das experiências de gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino, objetivou-se eleger os eixos da luta no subcampo da gestão democrática da educação para analisar como essas compuseram e constituem a legislação, concepções e práticas de gestão da educação escolar.

No terceiro capítulo, apresenta-se a construção do marco regulatório da gestão democrática da educação a partir da análise do processo de institucionalização como política pública no âmbito do poder Legislativo brasileiro. Preliminarmente, no processo de escrita do Capítulo III da Constituição Federal de 1988; em seguida no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996, especialmente, no âmbito do Senado Federal, sob a relatoria de Darcy Ribeiro. Deste modo, buscou-se analisar como os eixos identificados nas lutas e experiências, em torno da gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas compõem e se expressam na legislação e concepções de gestão da educação.

No quarto capítulo, a análise histórica do campo teórico da gestão da educação prossegue nos embates em torno da gestão democrática e focalizou as lutas no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação e elegeu-se, com referência às concepções de gestão da educação, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, como representante dos vetores sindical e acadêmico da organização dos educadores (SAVIANI, 2003; 2007).

Por fim, no quinto capítulo, considerando o exame de sua institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Poder Legislativo e movimento dos sujeitos em ambos espaços, passou-se ao exame, no poder Executivo federal, dos programas em execução no âmbito das ações do Ministério da Educação, com intenção de perceber os

dissensos e as divergências em torno dos eixos de luta identificados no segundo capítulo, mas que reapareciam em outros espaços e de outras maneiras.

Ainda no quinto capítulo, apresentou-se uma tentativa de síntese do percurso histórico realizado por este estudo acerca do subcampo teórico da gestão democrática da educação que apontou algumas permanências nesse caminhar. Essas permanências são as lutas, os embates, as disputas, os dissensos que atravessam o campo teórico da gestão democrática da educação e que, por isso mesmo, permitem afirmar a existência e a possibilidade de sua constituição como um subcampo na educação.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS ACERCA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

**A certeza moderna é uma certeza sobre o sujeito
e não uma certeza sobre os *outros*. [...]**

**E claro, se coloca a questão:
como pensar a democracia com este monólogo.**

Miroslav Milovic, 2008

No Brasil, o direito à educação e a experiência de gestão democrática da educação são conquistas e resultado de lutas, disputas e da capacidade de homens e de mulheres modificarem as decisões autoritárias e neopatrimoniais. A compreensão do direito à educação pública como princípio constitutivo da cidadania é o ponto de sua partida desse estudo, daí a necessidade de se identificar as raízes históricas que influenciam a instituição da educação pública como direito social e os princípios e práticas utilizadas para administrar as escolas no país. Este capítulo examina por meio de percurso histórico dois aspectos, (i) o direito à educação e (ii) como dos preceitos da administração clássica passou-se à gestão democrática. Para tanto, busca-se problematizar inicialmente a seguinte questão: em que medida a educação pública escolar se constitui em um espaço público de formação do cidadão. Para discutir essa questão, parte-se da análise do estatuto da cidadania moderna e das formulações acerca do direito à educação como um direito social. Contudo, a instituição do direito à educação pública se realiza em um processo contraditório, complexo, pois convive com outras concepções de educação, historicamente situadas.

Este capítulo está organizado em duas partes. A primeira apresenta duas concepções de educação que convivem de forma tensa no campo educacional: uma concepção de educação enraizada pelos movimentos sociais que a instituíram como direito social; e a concepção de educação influenciada pelo movimento da administração científica e da escola de administração clássica que a vinculam à lógica utilitarista e pragmática das demandas do processo produtivo.

A segunda parte do capítulo problematiza a educação pública brasileira e elege a seguinte questão norteadora: como e quando se instituiu a educação como política pública no

país? Isso porque as influências das escolas de administração e os ideais dos movimentos sociais de cidadania chegam ao país e encontram culturas e formas de sociabilidade pautadas na lógica patrimonialista oriunda da colonização portuguesa. Assim, se busca analisar a complexidade da instituição da educação pública como um direito social em sua dimensão legal institucional e em sua dimensão social, cultural e política, em que se mesclam valores, costumes e rotinas que informam as práticas.

Deste modo, objetiva-se identificar os marcos histórico e teórico do direito à educação e de administração/gestão democrática da educação que balizaram a organização das escolas e dos sistemas de ensino, à luz da legislação e das concepções construídas nas décadas de 1930, 1960 e 1980.

Para evidenciar esse percurso de institucionalização da educação pública como direito social, privilegiam-se três conjunturas das décadas de 1930, de 1960 e de 1980, por compreendê-las como períodos fundamentais desse processo. No exame destes três períodos, focalizam-se duas dimensões, a do direito à educação e a da administração/gestão da educação.

Nesse processo de coexistência de ordenamentos neopatrimoniais e de práticas autoritárias e de manifestações da sociedade civil pela ampliação de direitos, a gestão democrática da educação surge como elemento qualificador da cidadania na escola pública, uma vez que ela se constitui como princípio constitucional na Constituição Federal de 1988. Assim, formula-se a segunda questão: considerando a instituição escolar pública um espaço privilegiado para a formação da cidadania e a educação escolar com suas práticas e experiências, em que medida a gestão democrática da educação pode ser um elemento basilar constitutivo, integrante, necessário e viabilizador do direito à educação?

Assim, assume-se a gestão democrática da educação como parte do direito à educação e ao mesmo tempo como um elemento constitutivo desse direito, o que implica compreender a democratização do acesso e permanência a educação também com relações próximas à democratização da gestão escolar. E para que se realize, necessita, conforme estudo de Dourado (2003), da instituição de canais democráticos que garantam a efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e as práticas educativas.

Este é o sentido do estudo da gestão democrática da educação. E para desenvolvê-lo, este capítulo tem ainda como objetivo analisar a instituição da educação pública como um direito social e setor de políticas públicas no país; e, nestes termos, interpretar e relacionar a gestão democrática da educação como elemento qualificador da cidadania na escola pública.

1.1 Aproximações acerca da educação pública como direito social

A ideia de gestão democrática da educação tem suas origens relacionadas a um processo mais amplo que é o movimento de democratização da sociedade. Para o estudo desse processo, cabe, inicialmente, analisar a instituição da educação pública como um direito social do cidadão e eleger-se a seguinte questão: em que medida a educação escolar pública se constitui em um espaço público de formação para o exercício da cidadania? Para tanto, reporta-se ao estatuto dos direitos humanos em que a educação foi estatuída como direito constitutivo da cidadania moderna.

Contudo, esse processo de institucionalização da educação pública não ocorreu de forma linear, mas resultou de confrontos entre Estado e igreja católica numa disputa em torno de quem e como deveria prover a educação. Assim, se há uma concepção da educação pública como função do Estado, fruto dos conflitos religiosos e políticos e dos movimentos dos trabalhadores e, com relações voltadas para a cidadania e para o fortalecimento da democracia, esta convive, no que se refere à gestão da educação, com outra compreensão de administração focalizada na garantia de funcionalidades e eficiência, típica da lógica economicista, que influencia as formas de se pensar e operacionalizar a gestão da educação.

Neste item, apresentam-se as primeiras aproximações acerca da educação como direito social e sua convivência tensa com as influências tayloristas originárias da administração de empresas, a herança neopatrimonialista da colonização portuguesa, sob a égide do modo de produção capitalista. E inicia-se com o exame da concepção de educação pública como direito, situando-a no contexto histórico.

Há uma relação muito próxima e recíproca entre a noção de direitos e a cidadania, uma vez que essas noções surgiram na esteira dos movimentos sociais e trabalhistas que, reivindicavam mudanças na orientação dos direitos dos homens com vista a uma maior igualdade (Cf. PEREIRA, 2005b). Assim, a natureza da cidadania ergueu-se associada ao aparecimento do Estado moderno em sua evolução histórica.

Na primeira fase do capitalismo a cidadania parecia minar os privilégios consuetudinários de classe que eram uma herança do passado feudal, enquanto ao mesmo tempo consolidava as incipientes relações capitalistas de classe, baseada na produção e na troca de artigos. [...] ao destruir um tipo de sistema de classe, a cidadania promoveu e assegurou um segundo. (BARBALET, 1989, p. 21).

O surgimento dos movimentos sociais e trabalhistas emergiu vinculado ao desenvolvimento da sociedade capitalista industrial, durante o século XIX, e com a emergência de novas classes sociais. Os trabalhadores passaram a reivindicar direito ao trabalho, à habitação, à educação, à segurança social, à saúde, à aposentadoria, como condição necessária para sua sobrevivência. Assim, a mobilização dos trabalhadores, bem como as estruturas e coalizões políticas de classe foram decisivas na construção e expansão dos direitos.

Estos derechos también serán recogidos em importantes textos jurídicos: primero, em la Constitución Política de México de 1917 em las Constituciones rusas de 1918 e 1936, em la Constitución de Weimar de 1919 y en la Constitución de la República española de 1931. Luego, serán reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, a partir de ahí, se extenderán a las más recientes constituciones aprobadas con posterioridad e la segunda Guerra Mundial. El resultado, como ya sabemos, será la transformación del Estado liberal em el Estado social. Y, em líneas generales, articulan um bloque de derechos, llamados derechos de los trabajadores, compuesto por el derecho al trabajo, a la vivienda, el derecho a la seguridad social, a la salud, a la educación, al disfrute de ciertas prestaciones públicas en casos de enfermedad, incapacidad, jubilación, viudedad, etc. Son derechos que por su naturaleza requieren una decidida actuación estatal para su realización. (PIZÓN, 1998, p. 72).

Com efeito, segundo Fiori (2009), a expansão dos direitos e sua constituição em sistema ordenado estão relacionadas à natureza, à forma e ao ritmo de desenvolvimento econômico; ao grau de intensidade e organicidade da mobilização dos trabalhadores; ao grau de avanço do desenvolvimento político-institucional; à extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos; e à forma peculiar e a intensidade em que se desenvolve a luta política, envolvendo os partidos que tradicionalmente representam o mundo do trabalho.

Esse processo tem início no século XVIII, inspirado no ideário liberal de autonomização do indivíduo frente ao Estado absolutista, quando se fundou o estatuto da cidadania moderna ou dos direitos humanos. Inicialmente, eram os direitos civis, necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento, à propriedade e à justiça -, consistindo-se "no direito de defender e afirmar todos os direitos com vista à igualdade entre eles e ao devido encaminhamento processual." (COSTA; MUNIZ; ZORZO, 2006, p.2).

Posteriormente, no XIX, os direitos também se afirmavam contra o Estado, mas defendiam a democracia representativa, a participação política. De acordo com Pereira (2009, p.105) a tônica passou a ser “o direito de participar ativamente da vida pública, nos negócios

do Estado e nos destinos da nação.” Para a autora, tratava-se de uma transição do terreno das liberdades negativas para as liberdades positivas, das liberdades típicas dos direitos civis (passivas) para as liberdades positivas (ativas) “em que a separação entre indivíduo e Estado perdem a nitidez”.

Por fim, no século XX, surge uma nova geração de direitos: os direitos econômicos, sociais e culturais. Estes direitos vão requerer uma reformulação do ideário liberal e de suas práticas, pois não se colocam contra o Estado, mas, diferentemente dos direitos individuais, exigem, conforme Pereira (2009, p.105), a “participação cívica deste na vida da sociedade”.

À medida que os indivíduos, suas sociedades e seus governantes reconhecem certas exigências como básicas para os seres humanos, em momentos diferentes e historicamente diferenciados, essas reivindicações passam a ser pensadas em um esquema ordenado de direitos. Primeiro, foram as exigências relacionadas à vida e à liberdade ou à autonomia individual; em seguida com as liberdades políticas, o direito de participar do governo da sociedade. Para Pizón (1998) há, então, três gerações de direitos. A primeira geração inclui os direitos civis e políticos; a segunda, os direitos econômicos, sociais e culturais, ou somente, direitos sociais; e a terceira geração, denominada de direitos difusos em que a titularidade não está muito explícita - direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural da humanidade. O autor identifica ainda os princípios inspiradores dos direitos: a primeira geração estaria inspirada no princípio da liberdade, a segunda geração no princípio da igualdade, equidade e justiça social; e a terceira, nos da fraternidade e solidariedade.

Há de se atentar ainda que, no estudo do conceito de cidadania, “a cada um dos direitos correspondem determinadas instituições que funcionam como bases para a sua efetivação”. (COSTA; MUNIZ; ZORZO, 2006, p.2). De acordo com Pereira (2009, p. 104) os direitos civis requerem proteção do Estado por meio dos Tribunais de Justiça; os direitos políticos requerem a instituição do Parlamento; e os direitos sociais, “referenciados no princípio da igualdade, [têm] como instituição responsável o Estado de Bem-Estar”⁶.

⁶Para a utilização da noção de Estado de Bem-estar, convém atentar para a variedade de formações sociais que são abrigadas sob esta denominação, uma vez que o Estado de Bem-estar variou de fases, diferentes desenvolvimentos e diferentes países. Contudo, conforme Pierson (1991): existência de programas de seguro doença, invalidez, pensão de idosos, auxílio maternidade e seguro desemprego; a cobertura destes programas, inicialmente limitada a trabalhadores industriais, foi estendida aos trabalhadores rurais e depois a seus dependentes. Assim sendo, dada a heterogeneidade histórica e social que o uso do termo implica, uma saída é o uso do termo no plural, “*welfare states*”. Também Fiori (2009) alerta a dificuldade de definir padrões. Contudo, o autor identifica dois padrões ou paradigmas originários de intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista que se estende até o fim do século XIX: o inglês e o alemão. Com relação à Inglaterra, identificaram-se as estreitas relações originárias entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados absolutistas e a “liberação” da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das

A classificação em gerações e a distinção analítica dos direitos humanos foi inicialmente elaborada por Marshall (1967)⁷. No estudo do conceito de cidadania, recupera-se a sua classificação porque o autor atribuiu ao sistema educacional importância central na garantia dos direitos sociais. Ao analisar o direito civil, Marshall (1967) define-o como composto dos direitos necessários à liberdade individual, sendo os tribunais de justiça, as instituições a ele associadas, responsáveis pelo seu cumprimento. Em relação ao direito político, que se refere ao direito de participar no exercício do poder político de uma comunidade, a instituição a ele associada é o parlamento. Já o elemento social

se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por exemplo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com eles são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63 e 64).

Assim, diferentemente das análises de Pereira e Pizón, Marshall confere centralidade à educação como um direito que antecede, qualifica e garante a cidadania.

A cidadania, definida, para Barbalet (1989) é como um *status* e como um conjunto de direitos, que possibilita às pessoas capacidades ou oportunidades em consequência de seu *status*, e o reconhecimento pelas autoridades públicas de direitos. Assim, lutas sociais se caracterizam pela conquista de um estabelecimento legal de seu *status*. Contudo, para Barbalet (1989, p. 33) um direito ou um *status*, embora fruto das lutas sociais, “só pode ser ostentado porque é publicamente reconhecido como legítimo”: uma incontestabilidade que a vida social requer e, portanto, assume. Há, portanto, um teor intersubjetivo dos direitos e uma consideração recíproca de direitos e deveres.

Para Marshall (1967), há uma relação direta da educação das crianças com a cidadania. Ao garantir que todas as crianças sejam educadas, o que está em questão são as exigências e a natureza do que se entende por cidadania e, no caso da educação, seu objetivo é

terras, e a proteção originária que lhes foi dada aos pobres. Legislação preocupada explicitamente com a nova questão da ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo. Com relação à Alemanha, os historiadores identificaram a estreita associação entre a nova legislação bismarckiana e a repressão/antecipação ao movimento socialista. [...] Em termos de periferia capitalista, como é o caso da América Latina, Fiori identifica uma organização da política social do tipo burocrático-institucional, articulada com os sistemas sindicais e político-partidário, tratando-se de uma “cidadania regulada” relacionada com um sistema de estratificação ocupacional.

⁷ Embora se reconheça o pioneirismo de Marshall (1967) na análise dos direitos, outros estudos ampliam as visões iniciadas por ele. Nesse sentido, Carvalho (2001) aponta que, no Brasil, o período compreendido entre 1930 e 1945 foi o grande momento da legislação social, mas sua introdução se realiza com baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis

“moldar o adulto em perspectiva”⁸, portanto, o direito do cidadão adulto ter sido educado. Assim, para Marshall (1967, p. 73) a “educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”.

Tornou-se cada vez mais notório, com o passar do século XIX, que a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados. O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. É uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional. Depreende-se disto que **o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania do século XX.** (MARSHALL, 1967, p. 74, grifo meu).

Nesse sentido, Barbalet (1989), ao analisar a extensão da cidadania no Estado moderno, afirma que a base da cidadania é a capacidade para participar no exercício do poder político, implicando a condição de membro de uma comunidade política baseada no sufrágio universal, e também na condição de membro de uma comunidade civil baseada na letra da lei e, portanto, com capacidade e domínio dos códigos, signos, símbolos e linguagens indispensáveis para ser reconhecido como cidadão. Como consequência, a concessão de cidadania, para além das linhas divisórias das classes desiguais, pode significar para Barbalet (1989, p.13) “a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o *status* do cidadão não está ao alcance de todos que o possuem”.

[...] o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer. Mas essas desigualdades gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas a falta de direitos sociais, e os direitos sociais, nos meados do século XIX, não tinham expressão. (MARSHALL, 1967, p. 80).

A garantia do exercício pleno da cidadania e dos direitos relaciona-se, portanto, à capacidade de exercê-lo e, nesse sentido, a educação, nas palavras de Marshall, é pré-requisito à liberdade civil e à capacidade de participar do exercício do poder político, de uma comunidade política ou de uma comunidade civil, conforme Barbalet.

⁸ A seleção desta citação de Marshall (1967) foi realizada em virtude de ela enfatizar o direito do cidadão adulto ter sido educado e, portanto, o direito em perspectiva. Contudo, o autor utiliza-se do verbo “moldar”. A opção pelo uso do verbo pode levar várias explicações, entretanto, para os objetivos deste estudo, retenho a ideia de Marshall do direito em perspectiva, o direito de o cidadão ter acesso à educação, neste caso, à educação pública.

Marshall (1967, p. 70) também confere relevância à participação: “a participação nas comunidades locais e associações funcionais constitui a fonte original dos direitos sociais”. Neste caso, remete ao processo educativo coletivo condição para o domínio dos instrumentos que possibilitam o exercício da cidadania.

Ao afirmar os direitos fundamentais de que todo cidadão é titular significa pensar no processo individual, que se refere àquele que têm capacidades, linguagens e instrumentos para ser sujeito, para agir, participar, escolher; mas também no processo coletivo em que se asseguram os meios, as circunstâncias, os espaços, os canais efetivos de participação, ou seja, concretizações se fazem por meio de procedimentos, ações e de políticas públicas correspondentes. Tal como afirmou Marshall (1967, p. 74), trata-se de “um dever social e não somente individual”. Os direitos sociais requerem além da extensão do aparelho administrativo, também condições de conhecimentos específicos, de profissionalismo e de envolvimento de setores do Estado para a ampliação desses direitos sociais. Aqueles que não têm acesso a bens e serviços sociais básicos, sob forma de direitos, tiveram seus direitos subtraídos e com redução de sua capacidade de agência, criticidade e proposição.

São essas aquisições que propiciarão aos indivíduos capacidade de escolha e de decisão, no âmbito da sua própria cultura, bem como condições de acesso aos meios pelos quais essa capacidade pode ser adquirida. É o que Doyal e Gough chamam de *ótimo de participação* [...]. Além disso, irão permitir-lhes alcançar o *ótimo crítico*, que, segundo os mesmos autores, consiste em propiciar aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança. (PEREIRA, 2007, p. 31, grifo da autora).

Contudo, esses ideais têm suas origens históricas em um momento em que os princípios de igualdade de direitos e de oportunidades, destruição de privilégios hereditários, respeito às capacidades e iniciativas individuais e educação universal para todos constituíram-se nas diretrizes de uma doutrina, o liberalismo⁹. Mas também tem origens no movimento

⁹ O liberalismo é um sistema de ideias elaborado por pensadores ingleses e franceses no contexto de ascensão da burguesia em confronto com a aristocracia, no século XVIII, corporificando-se como bandeira revolucionária. Os princípios da doutrina liberal, conforme (CUNHA, 1980), são: individualismo, liberdade, propriedade, igualdade e democracia. O individualismo é o princípio que considera o indivíduo como sujeito que deve ser respeitado por possuir aptidões e talentos próprios, atualizados ou em potencial. O princípio da liberdade fundamenta-se como condição necessária para a defesa da ação e das potencialidades individuais. Dele decorrem todas as outras: liberdade econômica, intelectual, religiosa, política. O princípio da propriedade é entendido como direito natural do indivíduo. O princípio da igualdade não significa igualdade de condições materiais, mas igualdade perante a lei, de forma que todos têm, por lei, iguais direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à proteção das leis. O princípio da democracia consiste na defesa do igual direito de todos participarem do governo através de representantes de sua própria escolha.

social dos trabalhadores pelos direitos sociais que compreendia a tarefa educativa como dever do Estado.

Para Cunha (1980, p. 45) a educação e o pensamento pedagógico sempre estiveram impregnados da ideia de “reconstrução individual”, no sentido de aperfeiçoamento moral e, somente a partir da ascensão da burguesia como classe, que o pensamento pedagógico passou a orientar-se pela “reconstrução social”. É, nesse ideário liberal, que atribuiu à educação um papel de instrumento de equalização de oportunidades e de correção das desigualdades sociais e “injustas produzidas pela ordem econômica [...] daí a possibilidade de vir a ser utilizada para produzir algo diferente daquilo que a economia espontaneamente produz.” (CUNHA, 1980, 55).

Em nome da liberdade, a filosofia liberal defende a liberdade de ensino, significando o alheamento do Estado em relação ao problema educacional e combatendo-se, desta forma, a escola pública, leiga, democrática. Assim, Villalobos (1969, p. 433) percebe a existência de propostas distintas de escola no Brasil. “De um lado a escola de todos, tolerante, respeitadora da liberdade de consciência, eminentemente democrática; de outro, a escola que discrimina, a escola que tem dogmas a impor, a reservada aos bafejados pela fortuna.”

Assim, à concepção liberal burguesa de educação, a concepção da educação como direito social fruto das lutas sociais e movimentos sociais do séc. XVIII agrega-se a concepção da administração científica e da escola de administração clássica, advindas de Taylor. São referências essenciais para o estudo da administração/gestão da educação, posto que essas concepções implantaram raízes profundas no campo da gestão da educação pública no país.

Essas matrizes do pensamento acerca do direito à educação, a concepção liberal de educação, a concepção da educação como direito social decorrente dos movimentos sociais e as influências da escola de administração clássica, confrontaram-se numa relação tensa, imprimindo ao campo da educação contornos, ora no sentido da democratização, ora no sentido de instituir mecanismos administrativos e organizacionais verticais, hierárquicos, seletivos e classificadores.

O movimento da administração científica e da escola de administração clássica tem como pressupostos fundamentais a racionalização da organização e da execução do trabalho, quando os engenheiros norte-americanos Frederick Taylor e o francês Henri Fayol propuseram métodos e sistemas de racionalização do campo do trabalho. O primeiro preocupado com a linha de produção desenvolveu seus estudos de tempos e movimentos; o segundo, com a administração de cúpula, a divisão de tarefas, o planejamento, a organização, a coordenação,

o comando e o controle. Em comum, a crença da racionalização do trabalho. Racionalizar, para Taylor, significa analisar, dividir, simplificar e estudar os movimentos para executar o trabalho, mais rápido e eficiente. Assim, a racionalização do trabalho tornou-se condição indispensável para a boa organização de uma empresa. A tônica são as tarefas de organização como forma de estruturar a empresa e não do sentido de sistema social. Assim,

- quanto mais dividido for o trabalho em uma organização, mais eficiente será a empresa.
- quanto mais o agrupamento de tarefas em departamentos obedecer ao critério da semelhança de objetivos, mais eficiente será a empresa.
- um pequeno número de subordinados para cada chefe e um alto grau de centralização das decisões, de forma que o controle possa ser cerrado e completo, tenderá a tornar as organizações mais eficientes.
- o objetivo da ação é de organizar mais tarefas do que os homens. Dessa forma, ao organizar, o administrador não deverá levar em consideração os problemas de ordem pessoal daqueles que vão ocupar a função. Deverá criar uma estrutura ideal. (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 39).

A lógica da racionalização do trabalho proposta pelo movimento da administração científica, da escola de administração clássica e as “orientações mecanomórficas dos engenheiros da produção industrial” (SANDER, 2007a, p. 75) continuam presentes na escola pública e nas visões dos trabalhadores da educação. É com bases nessas raízes que se pode identificar a adoção acrítica de modelos e estilos de administração, concebidos fora do campo educacional e “em outros ambientes culturais e em função de interesses econômicos e objetivos políticos frequentemente diferentes daqueles do Brasil [...] acompanhados de custos econômicos, políticos e culturais.” (SANDER, 2007a, p. 13).

Não obstante, as prescrições tayloristas e funcionalistas¹⁰ convivem com a herança patrimonialista da administração portuguesa no Brasil e com os referenciais oriundos dos movimentos sociais que afirmam a educação como um direito social e a defesa da democratização da gestão da educação. Esta coexistência no campo se realiza com tensões e resistências, conforme Sander (2007a, p. 77) a “adoção dessa orientação econocrática na administração da educação não se coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da

¹⁰ Entre os princípios do funcionalismo está o pressuposto de que os objetos podiam ser entendidos como sistemas (fossem eles físicos, químicos, psíquicos, sociais etc). A obra do biólogo Ludwig Von Bertalanffy, Teoria geral dos sistemas, que concebia o modelo de sistemas abertos, entendido como complexo de elementos em interação e intercâmbio contínuo com o ambiente, com potencialidades de utilização nas Ciências Sociais, uma vez que essa teoria poderia ser um meio de objetivar os campos não físicos do conhecimento científico. Na sociologia, a obra de Talcott Parsons pode ser identificada como exemplo da teorização funcionalista e foi por ela que as ideias funcionalistas chegaram à teoria das organizações. (MOTTA, 1994).

prática educacional”. Foi, portanto, nesse complexo cenário que o direito à educação como direito de cidadania se desenvolve no Brasil.

1.2 As raízes históricas da educação como política pública no país

Para o estudo do subcampo da gestão, a identificação das raízes históricas que influenciaram a instituição da educação pública como direito social no país faz-se necessária. O exame das influências da administração patrimonialista portuguesa pode constituir-se em um ponto de partida para o estudo no que se refere à maneira de pensar e fazer política educacional, considerando a complexidade regional e social no país. Segundo Mendonça (2000), considerar a categoria Estado patrimonial¹¹, no exame da gestão democrática do ensino público, pode explicar as formas como se realizam as políticas de gestão na administração pública no país e, em específico, as de gestão da educação.

[...] o afastamento e o enfraquecimento da sociedade, em detrimento do fortalecimento dos estamentos que dominam o Estado são características que configuram um campo pouco fértil para a adoção de políticas participativas como a da gestão democrática do ensino público. (MENDONÇA, 2000, p. 52).

Desse modo, herdeiro do patrimonialismo português, o país, no processo de composição e construção do Estado brasileiro, convive com um aparato administrativo burocrático estatal e de um aparato paralelo controlado patrimonialmente pelas oligarquias, pois a obtenção de recursos econômicos e administrativos depende do poder soberano ou do poder público que atua por meio de concessões, estímulos, subsídios e autorizações. Nesse sentido, o conteúdo patrimonialista do estamento burocrático subverte o sentido da burocracia porque freia a sua tendência modernizadora e, ao contrário, mantém o Estado tutelador e alheio ao povo. O estamento burocrático, de acordo com estudos de Mendonça (2000, p. 59) “comanda e governa por meio da apropriação do Estado e de seus mecanismos burocráticos e permanece dependente do poder central.”

¹¹ A noção de Estado patrimonial tem suas bases conceituais em Max Weber, criador da ordem tríplice de dominação (tradicional, carismática e racional) em que figura o patrimonialismo como um sub-tipo da dominação tradicional. Em sua tipologia, um tipo pode desfigurar-se com a presença de um outro tipo, de forma que com a dominação racional-burocrática pode existir também a dominação tradicional. (FAORO, 1993).

A dominação patrimonial, [...], por incompatível com a igualdade jurídica e as garantias institucionais contra ao arbítrio, tornam o indivíduo dependente do poder que lhe dita pelas definições de valores, a conduta. Aponta, em consequência, para um sistema autocrático, que, em lugar de se desenvolver segundo uma ordem em que a sociedade é autônoma, afirma a dependência ao poder da autoridade. Nessas circunstâncias, não é a sociedade civil a base da sociedade, mas uma ordem política em que os indivíduos ou são basicamente governantes ou são governados. O soberano e o seu quadro administrativo controlam diretamente os recursos econômicos e militares do seu domínio – que é também seu patrimônio. (FAORO, 1993, p. 16).

Com raízes patrimonialistas, a burocratização da administração pública brasileira se realizou junto ao centro do poder, ou seja, uma das especificidades do desenvolvimento da burocracia estatal brasileira foi que a aristocracia agrária, apropriando-se dos principais cargos públicos, criou uma simbiose entre o público e o privado. Assim, as camadas dominantes se burocratizaram e o Estado passou a ser compreendido como “propriedade” e usado em seu benefício e perpetuação das elites por meio dos órgãos de decisão e poder.

Dessa forma, com a consideração da raiz patrimonialista na administração pública brasileira, pode-se indagar, no subcampo da gestão do ensino público, como a gestão democrática da educação convive com as formas tradicionais de educação escolar. E, conforme Mendonça (2000), havia muitas resistências aos processos de democratização de gestão educacional, em decorrência de haver existido práticas de delegação de poder compreendida como prebenda e a posse de cargos públicos, compreendida como patrimônio pessoal. Assim, essa raiz patrimonialista influencia a maneira de pensar e fazer política educacional no campo da gestão em constantes disputas com os processos de democratização da escola e dos sistemas de ensino públicos.

Daí a importância do estudo da gestão democrática da educação e da instituição de conselhos (escolares, municipais e estaduais de educação) como política pública. A gestão democrática como política pública de educação e a instituição de conselhos, dado seu caráter democratizante, “são indicações de um novo funcionamento das instituições do Estado pautado por princípios democráticos e cívicos sob pressão e controle da sociedade”. (PEREIRA, 2005b, p.7).

Por seu turno, os conselhos gestores são mecanismos de democracia direta ou participativa e inauguram um padrão de atividade política que passou a funcionar menos como substituto e mais como contraponto à tradicional prática da representação dos cidadãos nos assuntos públicos, de forma a alargar e aprofundar a democracia, conferindo ao cidadão comum o direito de participar da vida política nacional e atuar em processos de decisão e de controle político de assuntos que lhes dizem respeito. (PEREIRA, 2005a, p. 12 e 13).

Então, algumas questões são centrais no estudo do subcampo da gestão educacional, dizem respeito à dimensão histórica desse objeto de estudo. Quando e como a educação pública passou a se constituir como uma questão nacional? Como a educação tornou-se uma política pública? Como e quando a educação pública tornou-se um direito social reconhecido pelo poder público e pela sociedade brasileira? A partir de 1930,

[...] percebe-se que a tarefa de fixar diretrizes e bases da educação nacional, isto é, estabelecer metas e parâmetros de organização da educação a serem seguidos pela totalidade de uma nação determinada, implica compreender como a educação se constituiu e se desenvolveu historicamente de modo a se colocar como um problema de caráter nacional. (SAVIANI, 2003b, p.1).

Nos anos 1930/32 a educação pública passou a ser estruturada como setor e as ações sistematizadas do Estado visaram à sua regulação, institucionalização e estruturação consoante com a consolidação e afirmação da ordem capitalista no país.

Contudo, as características da economia agro-exportadora, tal como os padrões autoritários de dominação do neopatrimoniais, implantados durante o período colonial e imperial, conservaram-se e incorporaram-se à dinâmica da República. Desta forma, o Estado oligárquico consolidou-se, mantendo-se prisioneiro dos interesses agrários dominantes. Assim, o exercício do poder pessoal e o mandonismo ganham vigores por meio de novas faces, relações e práticas políticas, clientelísticas, de apadrinhamento político que têm por veículo o controle dos empregos públicos. (AZEVEDO, 2001).

A característica patrimonial do Estado brasileiro se mantém apesar dos avanços da modernização e dos processos de burocratização. Mendonça (2001; 2000) identifica alguns elementos¹² da burocracia que convivem com as formas estruturais de dominação não racionais, camuflados no universo capitalista brasileiro. Assim “os traços, as atitudes e os valores da dominação tradicional [que] subsistiram no Estado brasileiro, criando um modelo híbrido de burocracia patrimonial.” (MENDONÇA, 2001, p.95).

Com o processo de industrialização e urbanização, os ordenamentos neopatrimoniais se aperfeiçoam e as pressões sociais acerca da questão da instrução pública se intensificam no

¹² São exemplos de fatores do esforço modernizador no campo da educação: “estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação das autoridades e fiscalização dos inferiores pelos superiores; adoção de uma administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários, separando o ambiente de trabalho da moradia; a especialização do funcionário na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser aprendidos, constituindo-se o seu conhecimento posse dos funcionários.” (MENDONÇA, 2001, p. 95).

país. O analfabetismo¹³ passa a ser percebido como um atraso nacional e que, portanto, deveria ser erradicado, posto que seus índices atingiam, de acordo com Azevedo (2001), cerca de 80% do total da população no início do século XX.

[...] Para as elites dominantes, “os outros não contavam”. Mas esses outros que “não contavam” teimavam em aparecer na estrutura social que se torna complexa com a evolução das atividades econômicas. Nos centros urbanos mais desenvolvidos, o operariado se constituía como classe. Nascido do seio da imigração européia diferenciava-se das massas dominadas pelas velhas oligarquias por orientar suas práticas pelo anarco-sindicalismo, e, em seguida, pelo ideário socialista. Reivindicações e lutas pelos direitos do trabalho vão mobilizar e organizar o nascente operariado. As classes médias já se delineavam com maior clareza. Sobre elas também incidiu o ônus da política econômica do Estado oligárquico, levando-as a mobilizações em busca de espaços que permitissem sua participação no poder, clamando pela derrubada da ordem política vigente. (AZEVEDO, 2001, p. 24).

As lutas pela escolarização das massas surgem mediante campanhas de alfabetização e pela universalização do ensino primário e representam cobranças por ações do Estado no sentido de prover fundos¹⁴ quanto de estabelecer uma política nacional de educação. Para Azevedo (2001), este foi o contexto em que a educação passou a ser problematizada como questão nacional.

Esse processo de instituição da educação pública como um direito social resulta dos confrontos de concepções e de práticas políticas fincadas em privilégios para alguns. Esses confrontos e lutas aconteceram em uma sociedade destituída das noções de direitos elementares políticos, sociais (educação, saúde, habitação) com uma população distante dos códigos de linguagem e bens culturais essenciais. Desse modo, as condições históricas da década de 1930 trarão ao país as primeiras formulações da educação como direito, analisadas a seguir. Essas condições, contudo, foram forjadas com base nas raízes neopatrimonialistas da administração portuguesa, nas ideias de racionalização do trabalho oriundas da escola de administração clássica e nas pressões dos movimentos sociais com suas lutas em termos de direitos civis, políticos e sociais.

¹³ O número de analfabetos no Brasil, em 1890, segundo estatística oficial, era, em uma população de 14.333.915 habitantes, de 12.213.356, isto é, sabiam ler apenas 16 ou 17 em 100 brasileiros ou habitantes do Brasil. (LEMME, 2005, p. 166)

¹⁴ O requerimento de fundos para educação esteve presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) ao se propor a criação de fundos escolares ou especiais destinados à “manutenção e desenvolvimento da educação, em todos os graus, e constituídos, além de outras rendas e recursos especiais, de uma porcentagem das rendas arrecadadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios.” (LEMME, 2005, p. 174)

1.3 Marcos históricos e formulações institucionais do direito à educação e da administração escolar na década de 1930

Após a identificação das raízes históricas que influenciam a instituição da educação pública como direito social no país, tais como as contribuições dos movimentos sociais do século XVIII com suas pressões por direitos; as extensões das ideias de racionalização do trabalho oriundas da escola de administração clássica; e a interferência dos ordenamentos de caráter patrimonial advindos da administração portuguesa, parte-se, agora, para a análise da instituição da educação pública como um direito social.

Busca-se, neste item, analisar a instituição da educação como um setor de políticas públicas e tem a década de 1930 como foco. Da mesma forma, busca-se analisar a instituição da gestão da educação pública, suas regras, legislação e concepções, a partir de dois eixos: o direito à educação e a administração da educação no período¹⁵.

As iniciativas da primeira República na área educacional pública foram modestas. “A despeito da eloquência da retórica republicana em favor da universalização do ensino fundamental, as oportunidades educacionais não foram ampliadas.” (AZEVEDO, 2001, p. 24 e 25). A proclamação da República realizou-se sob (i) arranjos das oligarquias e (ii) a hegemonia do pensamento individualista, patrimonial e federalista de cunho liberal, de forma que, no texto constitucional de 1891, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino não e mencionada e ficou a cargo dos estados a responsabilidade da instrução primária por força da concepção federalista predominante.

O governo federal quase nada realizava, a não ser algumas reformas no âmbito dos ensinos superior e secundário, preso que estava à letra do artigo 35 da Constituição de 1891, que limitava a ação do Poder Central apenas a esses dois graus do ensino. Todas as outras modalidades (pré-primário, primário, normal, profissional, etc.) estavam entregues às Unidades Federadas. (LEMME, 2005, p. 169 e 170).

No que se refere às iniciativas estaduais no período, Saviani (2007) observa que a reforma da instrução pública paulista¹⁶ constituiu-se como um referencial para as reformas nos demais estados da federação. Centrada na instrução primária, a reforma organizou as

¹⁵ No período, as formulações que se referem à gestão da educação se inscrevem nos termos de “administração da educação”. Em sintonia com o período em tela, as referências à gestão se farão nos termos de administração.

¹⁶ Lei nº88 de 08/09/1892.

escolas isoladas em grupos escolares. Assim foram criados grupos escolares em Minas Gerais (1906), Paraíba (1908, implantada em 1916), Rio Grande no Norte (1908), Espírito Santo (1908), Santa Catarina (1911), Paraná (1903), Maranhão (1903 em São Luís e 1905 nos demais municípios), Sergipe (1910), Bahia (1908), Mato Grosso (1910). Há ainda um novo ciclo de reformas que marcou a década de 1920, que se caracterizou pela ampliação da rede de escolas, aparelhamento técnico-administrativo, melhoria das condições de funcionamento, reformulação curricular, início da profissionalização do magistério, reorientação das práticas de ensino. Este ciclo tem seu início na Reforma paulista de 1920, a reforma cearense, em 1922, encabeçada por Lourenço Filho; no Paraná, a reforma Lysimaco Ferreira da Costa e Prieto Martinez, em 1923; a reforma de José Augusto Bezerra iniciada em 1924 no Rio Grande do Norte; a reforma baiana, dirigida por Anísio Teixeira, em 1925; além do novo ciclo marcado pela introdução de ideias renovadoras: a reforma mineira de 1927, realizada por Francisco Campos e Mário Casassanta; a reforma do Distrito Federal, liderada por Fernando Azevedo, em 1928; e a reforma pernambucana, em 1929, de iniciativa de Carneiro Leão. Mas, para Saviani (2003b, p. 6), “o poder nacional permanece, ainda, à margem dessas discussões.”

Efetivamente foi somente após a Revolução de 1930 que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim é que, ainda em 1930, logo após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. A educação começa a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma **questão nacional**. (SAVIANI, 2003b, p.6, grifo meu).

Azevedo (2001) salienta a importância do papel que os setores urbanos assumem nesse processo, são eles que vão se encarregar da articulação dos interesses educacionais da população, da constituição da educação como setor e garantir possibilidades de influências na política setorial estabelecida pelo Estado a partir dos anos 30. Quando esses setores entram em cena no campo político brasileiro, não se pode ver ainda uma efetiva participação popular organizada. Mas, se pode perceber um conjunto de movimentos, organizações e associações¹⁷ que se posicionaram frente aos problemas sociais e buscaram participar da condução das tomadas de decisões no poder público.

A década de 1930 foi o período identificado como aquele em que a educação passa a ser considerada uma questão nacional. Em dezembro de 1931, educadores congregados na

¹⁷ A Associação Brasileira de Educação – ABE é um exemplo. Criada em 1924, a instituição que congregou educadores, professores, administradores e pessoas ligadas à educação, que defendia a formação cultural e o aperfeiçoamento profissional do educador, através de cursos, congressos realizados em várias capitais e cidades brasileiras.

Associação Brasileira de Educação, convocaram a quarta conferência da associação com o tema *As grandes diretrizes da educação popular*, com a presença do chefe do Governo Revolucionário Provisório, Getúlio Vargas. De acordo com Lemme (2005, p. 171), ele instalou os trabalhos da conferência e disse aos educadores presentes que os considerava “convocados para encontrarem uma ‘fórmula feliz’ com a qual fosse definido o que ele denominou de ‘o sentido pedagógico’ da Revolução de 1930, que o governo se comprometia a adotar na obra em que estava empenhado de reconstrução do País.”

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova representou um momento de plena visibilidade da questão educacional no país, assinado por intelectuais, jornalistas, advogados, escritores e profissionais liberais. O Manifesto apresentou uma proposta de reconstrução educacional no Brasil. Ele partiu de um diagnóstico da situação do sistema de organização escolar, caracterizado como fragmentário e desarticulado, dadas as reformas parciais a que foi submetido no decorrer dos anos e propunha que se considerasse o problema da educação sob um ponto de vista mais largo, de conjunto e, portanto, a reivindicação de ação do Estado no sentido de formulação de políticas públicas. De acordo com os reformadores, “na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional.”

O movimento da renovação educacional propôs transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais os problemas escolares. Para os reformadores, o Estado em face da educação tem responsabilidades essenciais, uma função essencialmente pública.

Neste sentido, a organização da educação brasileira unitária sobre a base dos princípios do Estado requeria unidade, mas não uniformidade. Requeria descentralização para dar conta da multiplicidade do país. Desse modo, os pioneiros se posicionaram contra as tendências passivas, intelectualistas e verbalistas da educacional tradicional, prescreveram que o processo educativo deveria ter bases no estudo científico e experimental, dirigida à satisfação das necessidades do próprio indivíduo. A escola, dessa forma, deveria ser

[...] uma comunidade em miniatura, e se em toda comunidade as atividades manuais, motoras ou construtoras constituem as funções predominantes da vida, é natural que ela inicie os alunos nessas atividades, pondo-os em contato com o ambiente e com a vida ativa que os rodeia, para que eles possam, desta forma, possuí-la, apreciá-la e senti-la de acordo com as aptidões e possibilidades. (O MANIFESTO..., 2009).

A estruturação administrativa proposta pelo Manifesto, buscou o comprometimento com o meio social em que a escola se insere, bem como uma democratização de sua gestão.

Cada escola, seja qual for o seu grau, dos jardins às universidades, deve, pois, reunir em torno de si as famílias dos alunos, estimulando e aproveitando as iniciativas dos pais em favor da educação; constituindo sociedades de ex-alunos que mantenham relação constante com as escolas; utilizando em seu proveito, os valores e múltiplos elementos materiais e espirituais da coletividade e despertando e desenvolvendo o poder de iniciativa e o espírito de cooperação social entre os pais, os professores, a imprensa e todas as demais instituições, diretamente interessadas na obra da educação. (O MANIFESTO..., 2009).

Desta forma, os pioneiros também reconheciam a necessidade e importância da participação dos professores e dos alunos na gestão da escola. Na oportunidade das reformas educacionais de Fernando Azevedo e Anísio Teixeira,

[...] se houve momentos de contraposição na gestão anisiana a interesses corporativos de professores, não houve a negação da participação do professorado, alunado, ou da comunidade quando se reconhecia como expressão de um verdadeiro aprofundamento democrático, fruto de um novo campo de possibilidades culturais. [...] Também Fernando de Azevedo, ainda que muito decepcionado com o partidarismo e a sectarização de interesses que pautavam o professorado de São Paulo, na época de sua gestão da Secretaria de Instrução Pública em 1933, não abdicou do princípio democrático de participação do professorado na gestão educacional. (ROCHA, 2004, p. 181).

De todos os desafios educacionais, para os pioneiros, cabia ao Estado o maior. Ao Estado cabia maior dedicação e soma de sacrifícios, posto que, o não cumprimento da tarefa educacional e os erros decorrentes se agravam à medida que recuam no tempo. Isso porque é a educação que dá ao povo a consciência de si mesmo, de seus destinos, a força para afirmar-se e realizá-los, e entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional na sua comunhão íntima com a consciência humana.

As ideias propostas no marco do movimento de reforma educacional marcaram as discussões em torno da educação pública, ao cobrar do Estado políticas públicas para o setor.

Assim, a educação pública, para Azevedo (2001), ganha impulso nesse período.

[...] uma série de medidas relativas à educação, de alcance nacional: em 1931, as reformas do Ministro Francisco Campos; em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dirigido ao povo e ao governo, que apontava na direção da construção de um sistema nacional de educação; a Constituição de 1934 que colocava a exigência de fixação das diretrizes da

educação nacional e elaboração de um plano nacional de educação; as leis orgânicas do ensino, um conjunto de reformas promulgadas entre 1942 e 1946 por Gustavo Capanema, ministro da Educação do Estado Novo. Mas, foi somente em 1946 que viemos a ter uma lei nacional referente ao ensino primário. (SAVIANI, 2003b, p.6).

Contudo, tal institucionalização da educação pública se fez com discordâncias e conflitos. Dois grupos disputaram os debates pedagógicos: (i) educadores profissionais identificados como Pioneiros da Educação Nova e (ii) líderes intelectuais católicos juntamente com os membros da hierarquia católica¹⁸. Esse grupo se posiciona contra os princípios racionalistas e laicistas da República de 1889 que retirou o nome do deus católico da constituição e vetou o ensino religioso nas escolas públicas¹⁹. (CURY, 1988).

O grupo dos reformadores, contra qualquer ordem revelada, preocupado com o papel da educação em uma sociedade industrial e democrática, defendia os princípios da obrigatoriedade, gratuidade, laicidade, co-educação e da escola unificada.

A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada e que decorrem tanto da subordinação à finalidade biológica da educação de todos os fins particulares e parciais (de classes, grupos ou crenças), como do reconhecimento do direito biológico que cada ser humano tem à educação. A laicidade, que coloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo o dogmatismo sectário, subtrai o educando, respeitando-lhe a integridade da personalidade em formação, à pressão perturbadora da escola quando utilizada como instrumento de propaganda de seitas e doutrinas. A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um

¹⁸ O palco e lugar privilegiado onde se desenvolveram os embates foi a ABE. Na associação, participavam católicos e reformadores até a saída dos católicos da associação, na V Conferência Nacional de Educação, em 1932, sob a gestão de Anísio Teixeira. As divergências entre os dois grupos resultaram das diferentes estratégias de organização da associação no sentido da constituição de uma federação que agregasse as associações dos estados; divergência doutrinária alegada pelos católicos por se sentirem cerceados quando da manifestação de cunho doutrinário; e influência da reforma educacional do Distrito Federal cujos referenciais eram de escola pública popular com compromisso estatal. (ROCHA, 2004).

¹⁹ Em 1891, a República rompe oficialmente com a Igreja e se proclama leiga, como foi indicado nos artigos 11 e 72 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:

Art 11 - É vedado aos Estados, como à União:

[...] 2º) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

[...] Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.

§ 4º - A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º - Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.

§ 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados. (BRASIL, 2010).

princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. (O MANIFESTO..., 2009).

A crítica ao privilégio econômico como critério de acesso à educação presente no manifesto se refere à característica dualista do sistema de ensino brasileiro. O acesso não se realizava pelo mérito individual do aluno, suas capacidades ou aptidões, mas conforme percepção de Anísio Teixeira (1999, p. 316) por suas “condições sociais, ou econômicas, herdadas ou ocasionalmente existentes, dos pais [...], concorrendo o sistema educacional para a perpetuação das divisões das classes”.

Recordamos que, até pouco tempo atrás, a educação escolar era voluntária e destinada àqueles que dispusessem de lazer para recebê-la. Os educados pela escola constituíam uma elite social. A classe dominante é que educava os seus filhos, porque dispunha de recursos para que pudessem eles ficar afastados das atividades práticas e econômicas, pelo tempo necessário a essa educação escolar, que seria tanto melhor com mais longa. (TEIXEIRA, 1999, p. 315).

A educação como um direito de cada ser humano foi expresso nos termos de escola única²⁰, em virtude da compreensão da escola elementar ser parte fundamental de uma sociedade industrial e igualitária.

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, "escola comum ou única" [...] (O MANIFESTO..., 2009).

Nesse sentido, na análise de Rocha (2004, p. 158), constata-se a percepção de “uma dimensão socialmente subversiva no Manifesto” posto que as propostas de universalização, laicidade, gratuidade e de co-educação, aspectos de uma escola única, tinham uma dimensão democratizante e acabaram por tornar a sua defesa em contraposição direta à escola dual.

²⁰ De acordo com Teixeira (1989), “A realidade, porém, é que a ideia da **escola comum ou pública**, nascida com a revolução francesa - a maior invenção social de todos os tempos, no dizer de Horace Mann - importa exatamente em sobrepor-se ao conceito de classe e prover uma educação destinada a todos os indivíduos, sem a intenção ou o propósito de prepará-los para quaisquer das classes existentes.”

A possibilidade de um monopólio pedagógico pelo Estado, fez com que os católicos passassem a usar o argumento da livre iniciativa para que “os grupos familiares religiosos garantam a seus filhos escolas que se harmonizem com as respectivas convicções.” (CURY, 1988, p. 62).

De acordo com Villalobos (1969), quando a assunção de responsabilidade da educação pública por parte dos poderes públicos, setores conservadores e reacionários arregimentaram-se contra a democratização do ensino, comprometidos em conservar as estruturas tradicionais e patrimoniais.

A igreja católica, que se via abalar com a escola pública e leiga e, portanto, tolerante, o seu império sobre as consciências, passou a evocar uma doutrina que sempre combateu e a exigir, por razões táticas, a liberdade de ensino e, mais do que isso, a pedir que o Estado subvencionasse as escolas confessionais. Quando o mundo clerical reuniu suas energias para combater as inovações que vinham se processando no sistema educacional brasileiro – a laicização do ensino, a intervenção estatal, e a coeducação dos sexos – obteve a sua primeira vitória com a permissão do ensino religioso nas escolas oficiais, o que viria a dar margem aos abusos. [...] Aos clericais uniram-se os donos de empresas que exploram o negócio do ensino e obtiveram expressivo triunfo quando se constituiu o Fundo Nacional do Ensino Médio, destinado a auxiliar as escolas particulares e que, além de contribuir para que o ensino médio continui *[sic]* a ser privilégio dos abastados, permite que se dê às verbas públicas destino dos mais incertos e suspeitos. (VILLALOBOS, 1969, p. 431 e 432).

O princípio da laicidade, contudo, foi o pomo da discórdia e das tensões entre o Ministério da Educação e da Saúde Pública e católicos. De acordo com Cury (1988, p. 111), embora o governo provisório se identificasse com muitas das propostas dos reformadores, “jamais negou seu apoio às propostas dos católicos, pois se tratava de tê-los como amigos, já que portadores de ‘forças morais’ indispensáveis na tarefa de reconstrução Nacional”.

Para o autor, o grupo católico não era contra a escola única, gratuita e aberta a todos; na verdade, o que esse grupo rejeitava era o princípio da co-educação, a escola obrigatoriamente oficial ou oficializada e anticonfessional. Nesse embate, foi mantida a tutela religiosa sobre a educação, por meio de decreto²¹ assinado por Getúlio Vargas e Francisco Campos, no governo provisório. Tratava-se, portanto, de um período de mudanças no campo da educação, e se inscreveram as primeiras formulações do direito à educação no país.

Assim, a Constituição Federal de 1934 acrescentou um título não contemplado anteriormente nas constituições de 1824 e 1891. Tratou-se do Título V Da família, educação e

²¹ Decreto 19941 de 30/04/1931.

da cultura. Nele, a educação passou a ser considerada como direito e, por conseguinte, tratada em um capítulo especial, o Capítulo II Da Educação e da Cultura.

Art. 149 A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (COSTA, 2002, p. 33).

No Capítulo II, formularam-se as competências, responsabilidades, normas e os termos da institucionalização do direito à educação que consistiu na compulsoriedade e na gratuidade da educação. Para Oliveira (2002a, p. 16), a afirmação da obrigatoriedade da educação significa uma dupla obrigatoriedade: primeira, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de prover. A contrapartida da obrigatoriedade é a gratuidade porque, do contrário, “a compulsoriedade seria apenas um ônus para a família, não se caracterizando um direito do indivíduo.”²²

Neste estudo de construção histórica do campo educacional e da constituição do subcampo da gestão educacional, a Constituição Federal de 1934 tornou-se uma referência fundamental, pois a Constituinte de 1933-34 definiu os marcos legais da institucionalização do direito à educação, e, por isso, foi um palco de acirrada disputa. Para Oliveira (2002a, p.19), as “polaridades e opções políticas que lá afloraram são centrais nos debates educacionais até os dias de hoje”. Trata-se de uma situação privilegiada para se perceber a luta pelo monopólio da imposição das categorias de percepção e apreciação como legítimas

²² A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. No que se refere à educação, são os termos da proclamação:

A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. [...]

Artigo XXVI.

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 2010).

no subcampo da gestão da educação e, da mesma forma, identificar os agentes que estão em disputa.

A questão relativa à definição da instituição responsável pela educação, se a família ou o Estado, ocupa boa parte do debate constituinte. Para os católicos, a primazia da família significava que esta tinha o direito de escolher o tipo de educação de sua preferência e ao Estado caberia criar as condições para a sua efetivação. Decorre daí o entendimento de que, ao se reconhecer a primazia da família, estava se legitimando o subsídio público à escola particular [...]. Na outra posição, os liberais entendiam que a primazia cabia ao Estado, decorrendo desse entendimento a garantia de escola pública para todos; a escola particular constituiria uma opção da família, devendo pagar por isso. Este é um exemplo em que, para além do texto legal, o importante é perceber o significado dado aos termos no contexto do debate da época e às conseqüências que se tiram das diferentes formulações. (OLIVEIRA, 2002a, p. 18 e 19).

As formulações da Constituição Federal de 1934 no processo de institucionalização do direito à educação trouxeram, entre outras, a necessidade de um Plano Nacional de Educação, de ser competência da União sua fixação e de definição das normas de elaboração.

Art 150. Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. (BRASIL, 2009).

Em relação ao direito à educação, nos incisos a e b do parágrafo único do artigo 150, prescrevem a declaração de gratuidade e obrigatoriedade.

Parágrafo único. O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, 2009).

A Constituição Federal de 1934 foi substituída pela Constituição outorgada de 1937, decorrente da instauração do golpe militar autoritário do Estado Novo. Há uma mudança no ordenamento do direito à educação²³. A dimensão de direito à educação que fora a marca da Constituição de 1934 sofre um refluxo e a educação passou a ser percebida como dever e direito dos pais, deixando ao Estado a função de suprir as lacunas deixadas pela família.

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. (BRASIL, 2009).

A obrigatoriedade foi mantida, mas no que se refere à gratuidade, ela passa a ser condicionada e, por ser assim, não é garantida de forma universal. Trata-se de um “processo de substituição de um direito, extensivo a todos, por uma exceção, sujeita a critérios a serem definidos, muitas vezes, regidos pela lógica do favor.” (OLIVEIRA, 2002a, p. 20).

Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 2009).

Na formulação do direito à educação, o texto constitucional de 1937 trouxe uma diferença em relação ao de 1934. A Constituição Federal de 1937 não fez referências ao direito à educação, mas em deveres do Estado, da família; e realizava uma distinção social: “os mais necessitados”.

²³ Em 1937, com Lei n.º 378, de 13/01/1937, o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) passa a denominar-se Ministério da Educação e Saúde. Somente com a Lei n.º 1.920, de 25/7/1953, que criou o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e Saúde passou a denominar-se, em conformidade com o Art. 2º, “Ministério da Educação e Cultura”.

Do ponto de vista social, a primeira proclama a igualdade de oportunidades educacionais. A de 1937, também ao assunto se refere, mas com esta diferença: é que estabelece uma dicotomia entre as classes, *as mais favorecidas* e *as menos favorecidas*. A estas, o primeiro dever do Estado seria ministrar ensino profissional. (LOURENÇO FILHO, 1967, p. 215, grifos do autor).

Assim, a educação no período getulista²⁴, no governo provisório e, durante o Estado Novo, embora convivendo com a influência e fecundidade do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, caracterizou-se por dois traços fundamentais: centralização e autoritarismo, em que ocorria uma intervenção cada vez mais intensa do Governo Federal nos diferentes níveis de ensino e uma crescente centralização do aparelho educativo.

Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos. A função desses órgãos é dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme hajam sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos legal e regularmente fixados. [...] E foi esse fato que transformou o Ministério da Educação, durante o período estadonovista, no organismo central de controle e fiscalização da educação, em tudo equivalente a um cartório da educação nacional. Ali se registra e se 'legaliza' a educação ministrada aos brasileiros. É o cartório e o contencioso da educação nacional, atuando mediante autos de processos, e prova documental, concedendo o direito de educar e fiscalizando o cumprimento da lei nas atividades públicas e particulares relativas ao ensino. (TEIXEIRA, 2005, p.33).

A crítica realizada por Anísio Teixeira ao Ministério da Educação e às Secretarias de Educação revela sua compreensão de processo educativo como processo ativo, espontâneo, alegre e fecundo dirigido ao desenvolvimento do indivíduo, em que a lei não deve nem pode disciplinar um processo de cultura que é, por sua natureza, a ser regulado pela consciência profissional e técnica dos educadores.

Aí se enraíza o erro cometido entre nós, por uma confusão entre o âmbito da lei jurídica, propriamente dita, e o dos processos existenciais de ação e vida, como é o de educação. A lei, em educação, tem de se limitar a indicar os objetivos da educação, a fixar certas condições externas e a prover recursos para a mesma se efetive. Não pode prescrever as condições internas do seu processamento, pois essas condições são resultantes de uma ciência e uma técnica em constante desenvolvimento, e objeto do controle da consciência profissional dos próprios educadores, e não de leis. (TEIXEIRA, 2005, p.33).

²⁴ Foram ministros da educação no período: Francisco Campos (1930-1932); Washington Ferreira Pires (1932-1934); e Gustavo Capanema (1934-1945).

No que se refere à institucionalização do direito à educação, esse processo foi marcado por uma disputa entre católicos e reformadores. Tal equilíbrio pode ser percebido em função do pacto com a Igreja²⁵, pelo desfecho da Constituinte, pelo afastamento de Anísio Teixeira da vida pública e pela orientação que se imprimiu às reformas do ensino²⁶. Por outro lado, muitos dos reformadores assumiram cargos no governo Vargas²⁷. Mas ainda, em virtude da ampliação da influência da pedagogia nova que, ao expandir-se, também foi sendo modificada sua relação com a pedagogia católica.

Desse modo, a instituição do direito à educação e seu tratamento como um setor de políticas públicas, no que tange à administração da educação, inicia sua constituição como um campo, com formulações e políticas próprias.

Há uma busca de fundamento e especificidade da administração da educação no pensamento anisiano. Maia, Ribeiro e Machado (2003) sugerem que a ele se deve a iniciativa pioneira de constituição de um *corpus* de conhecimento específico em administração escolar, no Brasil.

Há uma administração que seria, digamos, mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. [...] E há outra administração - à qual pertence o caso da Administração Escolar - muito mais difícil. [...] Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o staff, na educação, o elemento mais importante é o professor. [...] Aquêle que tem grandes qualidades de magistério, isto é, as de sobretudo saber ensinar, transmitir a matéria, deve especializar-se para ser o supervisor, ou seja o professor de professores, que, no staff da administração da escola, trabalha para que métodos e processos de ensino melhorem cada vez mais. (TEIXEIRA, 1961).

²⁵ O pacto com a igreja é percebido por Saviani (2007) no apoio de Vargas às teses da Igreja, à forte influência de da liderança católica na formulação da política educacional e nas indicações aos cargos públicos. Por outro lado, esta aproximação da Igreja do governo fez diluírem as críticas ao monopólio estatal do ensino.

²⁶ Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-lei 4073 de 31/01/1942), Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-lei 4244 de 09/4/1942), Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-lei 6141 de 28/12/1943), Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-lei 8529 de 02/01/1946), Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-lei 8530 de 02/01/1946), Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Decreto-lei 9613 de 20/8/1946), e criação do Senai (Decreto-lei 4028 de 22/1/1942) e Senac (Decreto-lei 8621 de 10/01/1946).

²⁷ Lourenço Filho esteve na direção do Inep de 1938 a 1946 e Paschoal Lemme exerceu o cargo de chefe da Seção de Inquéritos e Pesquisas do Inep até 1942. Lourenço Filho presidiu a Comissão Nacional do Ensino Primário, organizou e secretariou a I Conferência Nacional de Educação proposta e presidida por Capanema. Dessa conferência participaram, como membros da delegação do governo federal, significativo número de escolanovistas, tais como Nóbrega da Cunha, Roquete Pinto, e Fernando de Azevedo como membro da delegação de São Paulo. Por outro lado, líderes católicos passaram a assumir a defesa dos métodos novos, tal como Jônatas Serrano, que desempenhou importante papel na reforma Fernando de Azevedo da Instrução Pública do Distrito Federal. (SAVIANI, 2007).

Depreende-se do pensamento de Anísio Teixeira referências a uma especificidade da administração escolar em contraposição à administração empresarial, da fábrica. Anísio Teixeira, ao buscar delimitar esta especificidade, identificou ser o professor e o elemento mais importante da escola e a ele atribuiu as funções de administrar e supervisionar, em virtude de ser ele aquele que tem as qualidades do magistério, de saber ensinar e, por ser assim, capacidade de melhor administrar a escola e encontrar métodos e processos de ensino adequados aos objetivos educacionais.

A forma de se pensar, perceber as práticas e ações para administrar a educação no país, não obstante, se realizava nos termos da administração pública brasileira, organizada sob a influência da administração empresarial segundo os referenciais taylorista/fayolista, e os ordenamentos neopatrimoniais advindos da colonização portuguesa, são observados e analisados a seguir.

Em relação à administração da educação no período, Sander (2007a, p. 11) identifica os princípios gerais da escola de administração clássica como os que inspiraram a administração pública brasileira. Para o autor, estudar a administração da educação no período é examinar a administração pública da época, isso porque a administração da educação no Brasil “nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país”.

Na administração pública do Estado Novo, para Sander (2007a), há um predomínio de quadros técnicos preocupados com a adoção de recursos racionais para atenuar os problemas organizacionais e administrativos. A influência da administração empresarial com ênfase no funcionamento eficiente das organizações era a tônica dos reformistas. Neste sentido, buscava-se oferecer técnicas, de natureza pragmática e utilitária, para conter os problemas enfrentados pela administração das instituições e sistemas de ensino. No campo da gestão da educação, o pragmatismo trouxe as potencialidades das doutrinas norte-americanas de William James e John Dewey para explicar o valor das orientações pedagógicas em termos de satisfação e utilidade prática.

Essas ideias moldaram a realidade educacional brasileira uma vez que, de acordo com Anísio Teixeira (1999), havia uma escola anacrônica, que oscilava entre um regime de mero adestramento à inutilidade de seus ensinamentos.

E assim se afastou da escola qualquer premência do fator “eficiência”, chegando-se a considerar tudo que se pudesse chamar de “prático” ou utilitário como pouco educativo. A escola “acadêmica”, isto é, verdadeiramente formadora de espírito e da inteligência, passou a ser algo de

vago, senão de misterioso, educando por uma série de exercícios, reputados de ginástica do espírito, capazes de produzir atletas, de todos os pesos, digamos de passagem - do intelecto ou da sensibilidade. (TEIXEIRA, 1999, p. 316).

Em seus estudos, Sander, identificou três movimentos teóricos no campo educacional: a administração científica de Taylor (EUA, 1911); a administração geral e industrial de Fayol (França, 1916); e a administração burocrática Max Weber (Alemanha, 1947).

Mas esses referenciais conviveram com os referenciais democráticos do pensamento educacional dos reformadores que, ao mesmo tempo em que advogavam a introdução dessa dimensão técnica, em bases racionais, para atingir o máximo de eficiência na administração da educação, também reivindicavam uma dimensão democrática da administração, uma vez que defendiam a autonomia técnica e financeira da educação, descentralização administrativa, autonomia pedagógica, nos termos dos princípios da universalização, laicidade, gratuidade, co-educação e da escola única.

O programa da escola será a própria vida da comunidade, com o seu trabalho, as suas tradições, as suas características, devidamente selecionadas e harmonizadas.

A escola primária, por este motivo, tem de ser instituição essencialmente regional, enraizada no meio local, dirigida e servida por professores da região, identificados com os seus amores, costumes.

A regionalização da escola que, entre nós, se terá de caracterizar pela municipalização da escola, com administração local, programa local e professor local, concorrerá em muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes e servida por professores impacientes e estranhos ao meio, sonhando perpetuamente com redentoras remoções.

Tal escola com horários amplos, integrada no seu meio e com ele identificada, regida por professores provindos das suas mais verdadeiras camadas populares, percebendo os salários desse meio, será uma escola reconciliada com a comunidade e já sem o caráter ora dominante de escola propedêutica aos estudos ulteriores ao primário. Esta será a escola fundamental de educação comum do brasileiro, regionalmente diversificada, comum não pela uniformidade, mas pela sua equivalência cultural. [...]

Está claro que essa escola, nacional por excelência, a escola da formação do brasileiro, não pode ser uma escola imposta pelo centro, mas o produto das condições locais e regionais, planejada, feita e realizada sob medida para a cultura da região, diversificada, assim, nos seus meios e recursos, embora uma nos objetivos e aspirações comuns. (TEIXEIRA, 1989).

A constituição da educação como um setor de políticas públicas, portanto, se configura a partir da década de 1930, por meio de ações, dentre elas, a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública, reformas do ensino profissional, do ensino secundário, do

ensino superior, além das ambiguidades da laicidade. São ações concernentes à concepção do direito à educação e seu reconhecimento público como legítimo. Essa década marcou a entrada de novos atores sociais em cena, requerendo do Estado ações mais consistentes em relação à educação.

Até a primeira guerra mundial, a sociedade brasileira se constituía fundamentalmente de elite e massa iletrada, entre as quais se comprimia uma nascente classe média, sem maior prestígio ou valia social. A educação acompanhava essa estrutura relativamente singela. Para a elite, um sistema de escolas superiores, predominantemente públicas, para a formação dos quadros de govêrno e das profissões liberais, acompanhado de escolas secundárias, preparatórias àquele ensino superior, de caráter predominantemente privado; para a nascente classe média, ainda desprovida de qualquer validade política, um sistema de escolas primárias e escolas normais e vocacionais. As massas iletradas constituíam a grande fôrça de trabalho e produção agrícola sôbre que assentava a nação em sua ainda vigorosa estrutura dual de elite e massa. (TEIXEIRA, 1963).

Com o surgimento do grupo pioneiros da educação, a lucidez de Anísio Teixeira, ao defender o direito à educação, indicou um movimento e também as marcas dos sujeitos sociais marginais em torno do Estado, “como ordem política, ou seja, como organização do "público", [que] tentava inserir-se, sem maior êxito.” (TEIXEIRA, 1963). As ações dos pioneiros da educação e os descontentamentos com o número de analfabetos que dificultavam os interesses econômicos possibilitaram medidas que forjaram o campo das políticas públicas de educação e apontaram para outra relação entre Estado e sociedade. (ROCHA, 2004).

Nesse sentido, recoloca-se a escola como um bem público, resultado de um processo permeado por tensões, convicções e embates. Os grupos em disputa no campo educacional podem ser identificados por católicos e liberais, mas, de acordo com Anísio Teixeira (1963), “as fôrças de resistência da velha sociedade dualista, privatista e fundada no privilégio [...] preparavam-se para a resistência às mudanças que vinham ocorrendo sem completa consciência, pela sociedade, do seu sentido ou alcance.” Prosseguia Teixeira, o coronelismo sucedera às clãs aristocráticas e o país continuava de modo geral sujeito a oligarquias estaduais e municipais, com o poder das classes dominantes opondo-se ainda ao império puro e simples da lei.” (TEIXEIRA, 1963).

O setor educacional no processo da modernização brasileira, em sua primeira fase, foi marcado pela modernização capitalista conservadora e supõe a universalização da escola básica como patamar necessário para que toda a população a ela tenha acesso. A escolarização, nesse contexto, para Azevedo (2001), foi tomada como meio de qualificação,

como um dos requisitos da força de trabalho da formação de um mercado consumidor. Além disso, mostrava-se essencial para o exercício dos direitos políticos e para que se instaurassem processos democráticos.

O impulso para a universalização da cobertura escolar e o modo como evoluiu o sistema educacional, para Azevedo (2001), articulou-se ao modelo imprimindo à modernização capitalista conservadora e ao processo pelo qual se estabeleceu um tipo peculiar de cidadania, a “cidadania regulada”²⁸, considerando que de 1937 a 1945 o país viveu sob a égide de um regime autoritário civil, mas garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas e reprimidas. O governo legislava por decreto, pela censura e controlava a imprensa. (Cf. CARVALHO, 2001). Ser cidadão nesses termos não significava ter condições de participar ativamente da regulação do Estado e do ordenamento jurídico, dada a precária vigência dos direitos civis e políticos sob regime autoritário do Estado Novo:

A Constituição Federal de 1946 definiu a educação como direito de todos, o ensino primário como obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas e determinou à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional.

Na Constituição Federal de 1946, dedicou-se o capítulo II à educação, Da Educação e da Cultura, no Título VI. A educação foi afirmada como direito, assim como, a gratuidade e a obrigatoriedade são declaradas.

Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168. A legislação do ensino adotar os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; (BRASIL, 2009).

²⁸ Trata-se de uma cidadania limitada por restrições políticas. Nesse sentido, Carvalho (2001) avalia que o período compreendido entre 1930 e 1945 foi o grande momento da legislação social, mas sua introdução se realiza com baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. “Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.” (CARVALHO, 2001, p. 110). O acesso aos direitos sociais no período, realizava-se condicionado à sindicalização. O sindicato, sob tutela do Estado, conforme as prescrições da Constituição Federal de 1937 que organizava a economia nacional em corporações²⁸, concedia vantagens trabalhistas outorgadas e coagia a quem se opunha à política governamental. Desta forma, “a legislação do trabalho e os sindicatos oficiais foram encarados mais como uma medida de proteção do que como uma forma de repressão”. (RODRIGUES, 1981, p. 531).

A Constituição Federal de 1946 afirmou a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e indicou a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se efetivou na Lei nº 4.024 de 20/12/1961.

Em torno da elaboração do projeto de LDB, reuniram-se forças distintas e depois aglutinaram-se os representantes da igreja católica em aliança com os donos das escolas privadas contra os defensores da escola pública. O centro desta disputa era a liberdade de ensino em que se defendia a primazia da família e da Igreja e o caráter supletivo do Estado em matéria de educação²⁹.

Anísio Teixeira, mais uma vez, defendeu a escola pública, universal e gratuita.

Dir-se-á que exatamente isto é o que se deseja. Toda intervenção do govêrno é perigosa. Muito bem. Não se diga, porém, que a lei se destina a dar, afinal, educação aos brasileiros. A nova lei destina-se exatamente a impedi-lo, restaurando, justificando, santificando, enfim, a tradicional resistência do Estado a cumprir o seu dever constitucional de abrir escolas. [...]

A lei que ora se elabora na Comissão de Educação virá santificar essa atitude, ou seja, deixar de fazer. A educação é assunto privado, a ser resolvido pela Família. Ao govêrno compete apenas pagar. É engano, pois, pensar que tal orientação seja nova, e que venha agora redimir-nos. A nova lei vem consolidá-la, santificá-la, exaltá-la, pois já domina ela a ação, melhor diria, a inação dos poderes públicos desde sempre e, com particular intensidade, desde 1946. (TEIXEIRA, 1960).

Na disputa escola particular *versus* escola pública, por ocasião da votação na Câmara dos Deputados do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, organizou-se um manifesto dos educadores em defesa da escola pública, *Mais uma vez convocados. Manifesto ao povo e ao governo*, e criticou três princípios fundamentais do grupo católico.

1) o ensino será ministrado sobretudo pelas entidades privadas e, supletivamente, pelo poder público; 2) o ensino particular não será fiscalizado pelo Estado; 3) o Estado subvencionará as escolas privadas, a fim de que estas possam igualar os vencimentos dos seus professores aos professores oficiais. É, como se vê [...] a instituição, no Brasil, do reinado do ensino livre da fiscalização do Estado, mas remunerado pelos cofres públicos [...] (MAIS..., 1959).

Assim, a instituição da educação como política pública no país tem, portanto, seus pilares na década de 1930 com orientações distintas no que se refere à administração da

²⁹ Saviani (2007, p. 289) observa que, diferentemente da década de 1930, “não se recorre, agora, a consideração de ordem didático-pedagógica ligadas ao modo como se deve desenvolver o ensino no interior das escolas”, mas a quem compete o dever de educar e, em decorrência, a disputa pelos fundos públicos da educação.

educação. Inicialmente, sob a influência do movimento dos Pioneiros da Educação, emerge uma concepção da educação como direito. dentro dos propósitos da racionalidade científica na educação. No processo de conformação do campo educacional, despontaram as lutas e os embates entre os representantes da igreja católica, articulados com os donos das escolas privadas, e os defensores da escola pública.

1.4 As formulações institucionais da administração escolar na década de 1960

A partir da institucionalização da educação como política pública, o foco de análise, agora, é a década de 1960. Nesta, a questão educacional adquiriu maior destaque na sociedade brasileira e, dada a intensificação do debate público em torno da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/1961, tratada, aqui, como uma questão nacional. Da mesma forma, busca-se analisar os termos do direito à educação e a legislação e concepções da gestão da educação pública nos anos 1960.

Apesar dos avanços e recuos no processo de institucionalização do direito à educação, o período de 1930 a 1945, pode ser considerado como “a era dos direitos sociais” (CARVALHO, 2001). Contudo, esses direitos não eram vistos como tais, mas como um favor em troca de gratidão e lealdade. De acordo com Carvalho (2001, p. 126), a “cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.” Na instituição do direito à educação, desde 1930, grupos e forças reivindicam o direito, sendo que a consolidação dar-se-á nas décadas 1960 e 1980 em diante, quando as questões sociais e educacionais adquiriram maior evidência na sociedade brasileira, analisadas nos próximos itens.

No início dos anos 1960, Anísio Teixeira percebeu a luta dos setores privatistas e católicos para impedir o monopólio da educação pelo Estado, alertou para a tendência à manutenção do caráter aristocrático da educação nacional, ao se passarem os recursos públicos para a conservação da nova classe média.

Algo entrou a acontecer. E êsse algo foi exatamente a expansão desordenada e incongruente do ensino particular, promovido por bispos e sacerdotes cheios das mais puras intenções e sem recursos, por “inocentes” campanhas de educacionários gratuitos e, também, por espertos homens de emprêsa, como se diz hoje, que lobrigam no abandono público uma oportunidade de lucros ou prestígios fáceis... A ausência de iniciativa por parte do governo abrigava-se na desculpa de faltar-lhe a lei para a ação e as reformas

necessárias... E, por isto mesmo, ficou-lhe mais fácil consentir em todos os esforços da “boa vontade”. (TEIXEIRA, 1960).

A liberdade de ensino ficou firmada nos termos dos artigos 4 e 5 da Lei 4024/1961:

TÍTULO III

Da Liberdade do Ensino

Art. 3º O direito à educação é assegurado:

I- pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrar o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II- pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Art. 4º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos.

Art. 5º São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados.

Os termos da liberdade de ensino assegurada pela LDB de 1961 foi alvo de críticas, apesar do longo prazo em que ficou nas câmaras do Congresso Nacional. A crítica de Lourenço Filho (1967, p. 257) assinalava a dificuldade de se compreender como o direito de alguém possa ser assegurado por uma liberdade de outrem; e não por uma obrigação que a tal direito corresponda. Criticava também não ter deixado explícito quem seria esses outros membros da sociedade, com encargos de educação quanto aos filhos de famílias menos favorecidas. Por outro lado, a referência às iguais oportunidades a todos não se fazia clara, “a que oportunidades se referem?... De ministrar educação ou de recebê-la?”

O título III, “Da liberdade de ensino” contém dois artigos muito estranhos. Dizer que “é assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos”, é um princípio que aberrava de todo o texto, por seu colorido totalitário. O que, na forma da lei, a carta de 1946 assegurava era o ensino em diferentes ramos (art. 167). A transmissão de conhecimentos como de sentimentos e propósitos, desde que não delituosos, é condição natural da convivência humana, a qual, nos países democráticos, nenhuma lei deverá pretender assegurar ou negar. É um pressuposto básico da vida democrática, que a Constituição estabelecia em vários pontos e, no capítulo “Da educação e cultura”, reforçava com este mandamento simples e claro: “As ciências, as letras e as artes são livres” (art. 173). (LOURENÇO FILHO, 1967, p. 257).

Observa-se uma tensão entre duas visões de educação que repercutiram no debate³⁰ que se travou por ocasião da discussão no Congresso Nacional do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Para Saviani, eram duas posições

[...] que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. (SAVIANI, 1999).

A posição que prevaleceu foi a segunda tendência que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos. Em face dos debates em torno da LDB, Anísio Teixeira criticava a eficiência do sistema, acusando-o de formar privilegiados. Para ele, duplicou o número de pessoas não-alfabetizadas, em números absolutos.

Tínhamos, em 1900, 9.750.000 habitantes de mais de 15 anos, dos quais 3.380.000 eram alfabetizados e 6.370.000 analfabetos. Em 1950, 14.900.000 eram alfabetizados e 15.350.000, analfabetos. Diminuímos a percentagem de analfabetos de 65% para 51%, em cinquenta anos, mas em números absolutos, passamos a ter bem mais do dobro de analfabetos. (TEIXEIRA, 1989).

Os números apresentados por Anísio Teixeira demonstravam a situação crítica da educação no país e evidenciaram a exclusão de grande parte da população ao direito à educação. Da mesma forma, Paschoal Lemme, em seu Relato na Conferência Mundial de Educadores, em 1955, apontava

[...] A percentagem média de analfabetos, para todo o país, é calculada em 51.5%, havendo contudo regiões em que essa taxa sobe até 80%. O curso das escolas primárias, nas regiões mais desenvolvidas, não vai além dos 4 anos de extensão, mas, na quase totalidade dos casos, as crianças fazem apenas de 1 a 2 anos de curso, abandonando a escola mal alfabetizadas. Para uns 9 milhões de crianças em idade escolar primária, uns 4 milhões matriculam-se nas escolas existentes, mas apenas uns 10% concluem os respectivos cursos. De quase 9 milhões de adolescentes (12 a 18 anos), cerca de 600.000 conseguem matricular-se em escola de ensino médio, mas também pouco mais de 10% concluem os respectivos cursos. É preciso notar que o ensino secundário, de 7 anos de extensão, acha-se na quase totalidade (85%) em mãos particulares, sendo portanto, caro e somente acessível a uma minoria

³⁰ Saviani (2007) aponta a participação de vários grupos da sociedade civil em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Além da Igreja católica, a Revista Vozes, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, revista Anhembi, o jornal Estado de São Paulo, O Correio de São Paulo, a Tribuna da Imprensa, A tribuna, a Folha da manhã, Jornal do Brasil, Correio da manhã.

dos filhos das classes mais ricas. No ensino superior, para menos de 40.000 estudantes se matriculam nos vários cursos, apenas uns 20% conseguem concluí-los. (LEMME, 1955, p. 26 e 27 apud FREITAS; BICCAS, 2009).

Contudo, Anísio Teixeira avaliou que a aprovação da LDB tenha se configurado vitória, embora não à altura das necessidades para a superação do cenário educacional brasileiro, mas conquista, prescrita em lei com status diferenciado daquelas vigentes até então.

Não se pode dizer que a Lei de Diretrizes e Bases, ora aprovada pelo Congresso, seja uma lei à altura das circunstâncias em que se acha o país, em uma evolução para constituir-se a grande nação moderna que todos esperamos.

Se isto não é, não deixa, por outro lado, de ser um retrato das perplexidades e contradições em que nos lança êsse próprio desenvolvimento do Brasil. Afinal, é na escola que se trava a última batalha contra as resistências de um país à mudança.

O fato de não termos chegado a libertar-nos completamente dos anacronismos da situação anterior revela que a lei é o resultado de uma luta em que as pequenas mudanças registradas constituem vitórias e não dádivas ou modificações arbitrárias do legislador.

É por isto mesmo que tais modestas vitórias precisam ser consolidadas na sua execução. Não se julgue que seja isto automático. Se não houver visão e vigilância no cumprimento da lei, a máquina administrativa poderá vir a burlá-la completamente, sem outro esforço, que o de manter as atitudes e os hábitos da burocracia educacional criada pelo Estado Novo e, até hoje, apenas tocada nas singelíssimas e diminutíssimas alterações dos últimos "curtos" quinze anos de restabelecimento democrático.

Com efeito, a vitória maior da Lei Diretrizes e Bases está no novo conceito, no novo status dessa lei. Trata-se de uma lei complementar à Constituição e não de uma simples lei federal, que regulasse as funções do govêrno federal em educação. [...]

Mas, cuidado. Se persistirem os hábitos da imposição do govêrno federal e os hábitos de dependência dos Estados, tudo poderá perder-se, vencendo a máquina administrativa, que ainda aí está, todo o extraordinário esforço que representaram os treze anos de luta por essa lei de meia-vitória, mas, de qualquer modo, de vitória contra a centralização e o totalitarismo do Estado Novo. (TEIXEIRA, 1962).

Contudo, apesar da herança de uma cidadania tutelada, no período compreendido entre 1946-1964 assistiu-se à construção de um projeto social, experimentando-se práticas sociais mais democráticas, com uma maior organização da sociedade civil³¹. (COSTA; SILVA, 1993).

³¹ O período 1945-1964 foi marcado pela redemocratização. Mantiveram-se as conquistas sociais do período anterior, garantiram-se os direitos civis e políticos, houve liberdade de imprensa e de organização política e eleições regulares para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores; e os partidos políticos foram organizados e funcionaram livremente, exceto o Partido Comunista, cassado em 1947. Sob essas condições, o "país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática." (CARVALHO, 2001, p. 127).

Azevedo (2001) percebe dois processos no período: ampliaram-se as oportunidades educacionais para os trabalhadores urbanos, guardando-se, entretanto, as características duais do antigo sistema, mas o crescimento urbano forçou o sistema de ensino a ampliar-se segundo os padrões seletivos vigentes. Alargou-se, desse modo, o espaço de atuação dos setores privados na oferta da escolaridade, e segundo Azevedo (2001, p. 36), “expandiram-se as oportunidades, sem que a escolarização primária universal fosse assumida concretamente como uma prioridade.”

Com o golpe de 1964, sob regime militar, a Constituição Federal de 1967 trouxe o direito à educação nos seguintes termos:

Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior; (BRASIL, 2009).

Amplia-se o período de educação compulsória para 7 a 14 anos e mantém-se a formulação do texto constitucional de 1937 em que a gratuidade foi condicionada à insuficiência de recursos nos níveis posteriores ao primário.

Em seguida, a Emenda Constitucional nº1, denominada de Constituição Outorgada de 1969, afirmada a educação como direito de todos e dever do Estado, explicita-se o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

- II - o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;
- III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; (BRASIL, 2009).

A redação dada ao texto constitucional de 1967 pela Emenda Constitucional 1 de 1969 incorporou de forma mais objetiva a formulação do direito à educação: direito de todos e dever do Estado, mas manteve as formulações de restrição à gratuidade presentes nos textos anteriores. Considerando essas formulações, para Tavares (2003, p. 39) “não é exagerado dizer que na história da educação brasileira os princípios de gratuidade e universalidade do ensino fundamental nunca se tornaram exequíveis para a grande maioria da população.”

Nesse contexto, as decisões referentes à educação eram compreendidas como competência da tecnoburocracia ocupada por técnicos oriundos predominantemente da área econômica, não competindo aos educadores a participação na formulação de políticas públicas de educação. De acordo com Saviani (2003b, p. 33), aos educadores “caberia apenas executar de modo eficiente as medidas tomadas na esfera econômica”

Na década de 1960, no âmbito da teoria geral da administração, há um movimento de crítica às inconsistências da teoria clássica de administração, especialmente no que se refere à ausência da consideração da dimensão humana em suas prescrições. Daí o surgimento do movimento comportamentalista, com bases psicossociológicas das relações humanas, que introduz conceitos funcionalistas e instrumentos analíticos da teoria dos sistemas na administração de empresas, na administração pública e, por consequência, na administração da educação.

[...] com base em formulações psicossociais explicativas do comportamento humano em situações grupais, que uma nova maneira de encarar a função administrativa se tornou possível e, assim sendo, a teoria da administração evoluiu. Se os primórdios dessa teoria estão vinculados à engenharia, colocando no centro a produção, na atualidade a teoria da administração tornou-se muito dependente das descobertas efetuadas no campo das Ciências Sociais, e a preocupação central foi deslocada para o objetivo da produção e o seu destino social. [...] depreende-se a importância de um tratamento mais teórico no estudo da Administração Escolar, especialmente em se tratando da realidade brasileira, onde esses estudos são escassos e sem continuidade. (ALONSO, 1978, p. 13).

A influência dos referenciais da administração empresarial foi marcante no período, de forma que os estudos de administração escolar se fazem em diálogo com aqueles referenciais. Assim, foi possível perceber a inspiração funcionalista nos princípios de

organização e administração escolar de Lourenço Filho (1967). Para o autor, a aparente autonomia das escolas foi desvelada e explicada sob novo prisma, nos termos de pertencimento a uma unificação social ou, ainda, de uma solidariedade geral.

Coordena-se o trabalho das escolas, em suma, com as expressões da existência social, e, de modo mais evidente, com suas instituições básicas – a família, o trabalho, a igreja, o regime de govêrno – em tudo quanto concorram para que um sistema consistente possa perdurar, e, perdurando, receba inovações úteis a êsse mesmo fim.

O trabalho das escolas a essas expressões se incorpora acabando também por institucionalizar-se; quer dizer, adquire ele também a contextura de um sistema social que passa a figurar entre os demais, refletindo todas aquelas condições, depuradas por via da legislação e das concepções técnicas dos profissionais do ensino que nela vêm refletir-se.

O desenvolvimento médio das capacidades individuais mantém-se como critério básico, mesmo porque, como vimos, dele dependerá o desempenho de *papéis sociais*, tais como geralmente aceitos. Não obstante, porque implicam direitos e deveres, só em face daquelas mesmas expectativas definidas prende-se a um processo mais complexo, o de *ajustamento social* de cada nova geração. O que se vem a chamar de ajustamento de desenvolvimento individual por um lado, e *ajustamento social*, por outro, assim representam dimensões de uma só realidade, ou duas faces de um mesmo processo. Entre a vida social e a existência dos serviços de ensino, uma substancial conexão tem de existir sempre – tal é a conclusão de ordem geral. (LOURENÇO FILHO, 1967, p. 20 e 21).

A lógica era de imprimir às atividades humanas sentido funcional e prossegue o autor

[...] umas pessoas poderão receber o encargo de definir os objetivos [...] outras, o de reunir e coordenar elementos, [...] ainda outras, o de executar determinadas operações, em certa seqüência, coordenadas por alguém; e outras, ao cabo de tudo, o de conferir a produção [...] (LOURENÇO FILHO, 1967, p. 32).

Tal influência dos referenciais da administração empresarial também foi percebida no pensamento de Querino Ribeiro, uma vez que, em seu *Ensaio de uma teoria da administração escolar*, formulava o problema da administração escolar a partir das condições gerais em que se encontra a escola e o “aproveitamento dos estudos gerais de administração que se constituíram a via de solução encontrada por outras instituições”. (RIBEIRO, 1968, p. 21). A análise que Paro (2009) faz da obra de Ribeiro aponta para a existência de um paradoxo³²

³² Ribeiro (1968, p. 95) afirma ser a “administração escolar [...] uma das aplicações da Administração Geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes”.

[...] existe pelo menos um paradoxo em tal elaboração teórica. Especialmente no Ensaio, ao mesmo tempo em que afirma a legitimidade de aplicação dos princípios da teoria geral de administração à situação escolar, Ribeiro oferece uma concepção de educação e de escola cujos objetivos são totalmente antagônicos aos da empresa capitalista em geral.

[...] De um lado, temos uma administração escolar que, ao buscar realizar os objetivos da escola, funda-se nos princípios e métodos da administração geral; de outro, apresenta-se a escola como formadora de sujeitos históricos, com objetivos incompatíveis com a dominação. (PARO, 2009).

Na década de 1960, a administração foi marcada pelo enfoque desenvolvimentista e focalizou os requerimentos organizacionais para atingir os objetivos do desenvolvimento nacional. Segundo Sander (2007a, p. 45), no campo da educação, o enfoque desenvolvimentista inseriu-se no poderoso movimento internacional da economia da educação, “com a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano e suas taxas de retorno individual e social.” Assim a administração da educação fica subordinada às metas econômicas e sociais do desenvolvimento.

A partir de 1964 o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento cujos corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas. [...] Nesse contexto os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de "Planos Setoriais de Educação e Cultura" (PSECs). (SAVIANI, 1999).

Com a Lei 4024/61, a figura do diretor de escola foi entendida como o profissional com atribuições para a organização do regimento da escola, constituição dos cursos, e zelo pelo regime administrativo, disciplinar e didático, bem como articulador do processo de planejamento escolar, uma vez que a nova lei exigia a qualificação e ofereceu às escolas autonomia quanto à sua organização didático-pedagógica.

Art. 42- o diretor da escola deverá ser educador qualificado.

Art. 43- Cada estabelecimento de ensino médio disporá em regimento ou estatuto sobre sua organização, a constituição dos seus cursos, e o seu regime administrativo disciplinar e didático. (BRASIL, 2009).

Entre as décadas de 1960 e 1970, Sander (2007a) observa um renovado movimento de organização dos educadores evidenciados na criação de várias associações de profissionais e instituições relacionadas com a educação e com o conhecimento pedagógico. Nestes

estudos, importa priorizar como as forças econômicas e políticas e os sujeitos sociais organizados se movimentam em torno de diferentes concepções de administração escolar. No campo da administração da educação especificamente, agrupam-se em torno da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), fundada em 1961. Para Sander, foi no IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, realizado pela Anpae, em 1970, que o tema da especificidade da administração da educação, emerge como campo de estudo, enunciado e posto como tema central dos congressos subsequentes.

Assim, prossegue a conformação do campo da administração da educação, fortalecida pelas linhas de pesquisa educacional nas diversas Faculdades de Educação do país, com os cursos de pós-graduação em educação, com investimento do MEC/Capes e CNPq e com instituições nacionais de pesquisa e pelas entidades da sociedade civil organizada no campo da educação, especialmente pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação – Anped. Em relação à Anped, o Grupo de Trabalho nº5 (GT05) e a Anpae, prossegue Sander (2007b), desempenham um papel decisivo na socialização dos resultados dos estudos no campo da política e da gestão da educação no país.

A organização dos educadores, no decorrer da década de 1970 a 1980, se fez através de “dois vetores”. O primeiro vetor é representado pelas entidades de cunho acadêmico-científico. O segundo vetor, representado pelas entidades sindicais dos vários estados do país. Esse articulado pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) e Andes (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior) e aquele, pela Anped (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação), Cedes (Centro de Estudos Educação & Sociedade), Ande (Associação Nacional de Educação) e CBE (Conferência Brasileira de Educação), instituição articuladora dessas entidades.

A mobilização dos educadores repercutiu na política educacional e propiciou várias iniciativas no âmbito estadual e municipal. Assim, várias experiências de administração democrática se realizaram, servindo de referencial para concretização de outras práticas.

É nesse contexto que se foi impondo cada vez mais fortemente a exigência de se modificar por inteiro o arcabouço da educação nacional, o que implicava a mudança da legislação em vigor. A oportunidade surgiu com a instalação de um governo civil (a chamada Nova República) e a elaboração da nova Constituição Federal. (SAVIANI, 2003b, p. 34).

A oportunidade histórica de elaboração de uma nova ordem institucional e social com definição de princípios democráticos para as relações entre Estado e sociedade emergia das lutas pelo retorno da democracia. Nesse contexto, na década de 1980, evidenciam buscas,

reclamamos, em prol dos direitos sociais e se constitui em um período relevante para o estudo do direito à educação em especial.

A conformação do campo educacional, contudo, se realizou em meio a embates entre projetos, como “um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças”, nos termos de Bourdieu (2004b, p. 22 e 23). Em cada campo, há uma luta entre o novo que está entrando e que tenta forçar o direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir o concorrente.

Desse modo, o embate se realizou entre os grupos católicos, privatistas e os defensores da escola pública. O objeto desta luta pode ser identificado em torno dos recursos públicos destinados à educação e não mais entre as propostas didático-pedagógicas, como se deu na década de 1930. As propostas da escola nova, de certa forma, haviam deixado de ser objeto de disputa entre os grupos, passando mesmo a haver concordância de seus princípios e reconhecimento do valor de seus métodos.

Se na conjuntura de 1930 havia uma disputa centrada na questão da laicidade, posto que, para os Pioneiros, a defesa do princípio de laicidade estava associada aos princípios da universalização, gratuidade, co-educação e da escola única; na década de 1960, em virtude do processo de elaboração de LDB, a ambiguidade da laicidade estava posta e a educação religiosa de orientação cristã católica tornara-se um princípio legítimo, fazendo parte das disputas no campo. Os grupos em disputa haviam aumentado em número e se diversificaram, em torno da destinação dos recursos públicos. Três correntes se sobressaem na defesa da escola pública.

Uma primeira corrente podia ser dominada liberal-idealista. Tal tendência era representada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, sob a direção de Julio Mesquita Filho, e por professores da área da filosofia e história da educação da USP, como Roque Spencer Maciel de Barros, Laerte Ramos de Carvalho e João Eduardo Rodrigues Villalobos. [...]

À segunda corrente, a liberal-pragmatista, filiam-se os educadores do movimento renovador [...] dos Pioneiros da Educação Nova. Entre eles destacaram-se no conflito entre escola pública e escola particular, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Almeida Junior e Lourenço Filho. [...]

A terceira corrente, de tendência socialista, teve como seu principal líder o professor Florestan Fernandes [que] constituiu-se na liderança mais expressiva e combativa do movimento de defesa da escola pública naquele período. (SAVIANI, 2007, p. 289 e 290).

Os diferentes grupos, associações, sindicatos e entidades científicas estão envolvidas numa luta real e simbólica para imporem a definição teórico-conceitual do mundo social à administração conforme seus interesses, ao circunscreverem o campo das tomadas de

posições ideológicas, reproduzem e transfiguram as posições sociais. Por isto, a força simbólica das partes envolvidas nesta luta não está completamente independente da sua posição no jogo, posto que o que está em jogo é a capacidade de impor, inculcar instrumentos de conhecimento e de expressão arbitrários da realidade social. (Cf. BOURDIEU, 2004b). O campo tornou-se, assim, o lugar de uma luta pela definição dos princípios legítimos da administração escolar.

Assim, parte-se à apreciação da década de 1980, período relevante para o estudo do direito à educação, em decorrência da elaboração de uma nova ordem institucional por força da Constituinte e da definição de princípios democráticos para as relações entre Estado e a educação pública, que serão tratados na análise a seguir.

1.5 As lutas pela institucionalização da gestão democrática da educação na década de 1980: o subcampo em disputa

Nos marcos históricos da institucionalização da educação como política pública, focaliza-se, agora, a década de 1980, especificamente as formulações da Constituição Federal de 1988 e a institucionalização da gestão democrática como política pública. O item também está organizado com dois subitens que tratam do direito à educação e da administração da educação escolar no período.

A década de 1980 caracterizou-se pela busca de liberdades democráticas e controle sobre as ações do Estado com a instalação de procedimentos mais transparentes, instâncias mais participativas, institucionalização de conselhos compostos por representantes da sociedade civil com vistas à elaboração de políticas sociais, fiscalização, controle da ação estatal e aumento do controle público sobre os processos de gestão. Este contexto foi marcado com lutas pela democratização da gestão do próprio Estado brasileiro e contra seu caráter centralizador que vigorara durante o regime militar. Os movimentos sociais³³ da década de oitenta configuraram, assim, um cenário de maior participação ao país. “Diretas Já”, eleição

³³ Além dos movimentos sociais da década de 1980 que lutavam por liberdades democráticas, tais como os grandes movimentos grevistas, o movimento das “Diretas já”, a luta pela eleição de governantes, as eleições de governadores, a conquista da liberdade de organização partidária, conforme Adrião e Camargo (2002), data da década de 1980, de acordo com Regina Oliveira (2009), a construção das três grandes centrais sindicais de trabalhadores. Após afirmar sua força nas greves de 1978-80, o movimento sindical consegue constituir-se nacionalmente através das centrais de trabalhadores consideradas legais, pela primeira vez, no Brasil. Estrutura-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, seguida por outras como a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical.

de governantes, liberdade de organização partidária, movimentos grevistas foram algumas das ações que conferiram os traços fortes ao contexto.

No plano educacional, também foi marcado pela capacidade de agremiação com a formação de entidades que congregaram os educadores, tais como: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), criada em 1977, Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), constituído em 1978, e Associação Nacional de Educação(Ande), criada em 1979.

A transição democrática, durante a Nova República e os debates em torno da necessidade da elaboração de uma nova Constituição foram marcados por esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania. Estava colocada a possibilidade de redefinir as relações entre Estado e as diversas instituições da sociedade por meio da criação de nova ordem institucional e social.

[...] dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado. [...] perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 69 e70).

Por seu turno, o parágrafo 3º do art.37 da Constituição Federal de 1988 prescreveu as conquistas de liberdades democráticas, descentralização do Estado, instalação de procedimentos mais transparentes e participativos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (BRASIL, 2009).

Os ares democráticos da década de 1980 também se reportaram à educação no detalhamento do direito à educação e na institucionalização da gestão democrática como princípio constitutivo deste direito, analisados a seguir.

No que tange à educação, temo-la situada no campo dos direitos sociais (art. 6º) e a gestão democrática do ensino público como princípio da educação nacional.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2009).

Em relação à consideração da educação como direito, na Constituição Federal de 1988, destina-se um capítulo específico para a educação, o capítulo III Da Educação, da Cultura e do Desporto; nele se afirmou o direito de todos e, especialmente, o dever do Estado.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Contudo, em relação ao acesso à escola, em 2008, a taxa de escolarização³⁴ das crianças de 7 a 14 anos era de 97,9%, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 (Pnad) (Anexo 1). Essa taxa representa uma conquista em termos de garantia do direito à educação no Brasil, posto que se aproxima da universalização do ensino fundamental. A expansão quantitativa do acesso à educação, contudo, coloca outros desafios a serem alcançados no sentido da educação de qualidade. Os resultados do índice de *Adequação Idade-Anos de Escolaridade*, por exemplo, demonstram que as crianças brasileiras têm acesso à escola na idade adequada, mas uma parcela não consegue concluir a escolaridade obrigatória no tempo adequado (Cf. SAMPAIO; NESPOLI, 2004). Nesse sentido, a inoperância da escola pública quanto à reorganização de seu trabalho pedagógico na busca por uma escola de qualidade pode constituir-se em mais uma forma de exclusão de alunos dos setores populares. (ADRIÃO, BORGHI, 2008, p. 93).

Da mesma forma, a afirmação da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, do piso salarial para profissionais da educação, valorização de sua carreira, padrão de

³⁴ De acordo com o IBGE, taxa de escolarização indica a proporção de pessoas (de um grupo etário) frequentando escola (cursos regulares de educação pré-escolar, ensino de 1º grau, 2º grau, ensino de graduação e de pós-graduação) em relação ao total da população (do mesmo grupo etário).

qualidade e gestão democrática são itens que podem ser considerados como conquistas constitucionais referentes ao direito à educação e que, de certa forma, qualificam esse direito.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 2009)

O direito à educação também pode ser percebido nos termos do artigo 208, que prescreve o dever do Estado. O ensino fundamental gratuito inclui a educação de jovens e adultos, situação não mencionada nas constituições anteriores. A universalização do ensino médio gratuito, antes não incorporado ao período de gratuidade e obrigatoriedade. O atendimento educacional especializado aos alunos com necessidades especiais, educação infantil, educação superior, ensino noturno regular, além dos serviços suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde são exemplos de formulações que demonstram a intenção de incluir e garantir o direito à educação.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
 - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 2009).

No campo do direito de acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo, conforme parágrafos do artigo em questão, significa que todo cidadão brasileiro tem o poder de exigir do Estado o cumprimento do seu direito à educação obrigatória.

O direito à educação ainda foi prescrito, em 1990, no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90, artigo 53, delinea o direito à educação nos seguintes termos:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 2010).

Segundo Oliveira (2002a, p. 31), o Estatuto detalha mais ainda o direito à educação presente no texto constitucional, “representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade”. Depreende-se ainda no exame da Lei 8069/90, o direito à educação, fiscalizado pelos Conselhos Tutelares, órgãos municipais destinados a zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes³⁵.

³⁵ Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

- a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
- b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

Há uma diferença entre a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ressaltada por Correa (2006) que se refere ao tratamento dispensado à forma de gestão da escola pública. Para a autora, no artigo 206 da Constituição, afirma-se que um dos princípios sob os quais o ensino será ministrado é o da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. No ECA, “não se fala especificamente em gestão, mas o parágrafo único de seu artigo 53 a pressupõe de tal modo, que a participação das famílias nos rumos da escola – um dos pilares da gestão democrática”. (CORREA, 2006, p. 19).

A participação, nos termos do artigo 53, foi definida como direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico que se desenvolve na escola e, ainda, participar da definição das propostas educacionais.

Na década de 1980 se potencializa a discussão teórica em torno da especificidade da gestão da educação. Têm-se as publicações de *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* (FELIX, 1984) e *Administração escolar: introdução crítica* (PARO, 1986) que podem ser pensadas como produções paradigmáticas na gestão da educação (MAIA; RIBEIRO; MACHADO, 2003). Com elas a estrutura do subcampo da gestão da educação se altera. Um novo cenário da relação de forças entre os agentes e as instituições engajadas na luta da distribuição do capital específico do campo, acumulado no curso das lutas anteriores, passa a orientar as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está em jogo. As lutas do campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica), a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico (BOURDIEU. 1983a).

Aqueles que, num estado determinado da relação de força, monopolizam (mais ou menos completamente) o capital específico, fundamento do poder ou da autoridade específica característica de um campo, tendem à estratégia de conservação- aquelas que nos campos da produção de bens culturais tendem à defesa da ortodoxia-, enquanto os que possuem menos capital (que freqüentemente são também os recém-chegados e portanto, na maioria das vezes, os mais jovens) tendem à estratégia de subversão – as da **heresia**. É a heresia, a heterodoxia, enquanto ruptura crítica, freqüentemente ligada à crise, juntamente com a doxa, que faz com que os dominantes saiam de seu silêncio, impondo-lhes a produção do discurso defensivo da ortodoxia,

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

pensamento "direto" e de direita, visando restaurar o equivalente da adesão silenciosa da doxa. (BOURDIEU. 1983a, p. 90, grifos do autor).

A luta social pela escola básica pública para todos os cidadãos vincula-se à gestão democrática da educação. A composição histórica das concepções e práticas de gestão escolar tornou-se fundamental para a constituição do subcampo da gestão educacional, posto que, para Bourdieu (2004b, p. 88), é a história da luta pelo monopólio da imposição das categorias de percepção e apreciação como legítimas, ou seja, “é a *própria luta* que faz a história do campo; é pela luta que ele se temporaliza”. Assim, há um combate entre o que está estabelecido, instituído, representado por aqueles que fizeram época e lutam para que esta perdue e, por ser assim, estão comprometidos com a continuidade, a identidade, a reprodução; e os dominados, os recém-chegados, que estão interessados na descontinuidade, ruptura, diferença, revolução. Afirma Bourdieu (2005c, p. 172) “as revoluções simbólicas supõem uma revolução mais ou menos radical dos instrumentos de conhecimento e das categorias de percepção”.

A gestão democrática da educação pode ser identificada a uma revolução simbólica e concreta, posto que a bandeira da gestão democrática alterou as categorias de se pensar e de ações *na* e *da* escola. Neste sentido, reconhece Arroyo (2008, p. 39) “que as formas de administrar o sistema educacional e as escolas não foram mais as mesmas a partir do lançamento desta bandeira”, embora também reconheça que “talvez seja a mais tensa e contraditória”.

O estudo de Sander (2007a) indicou a existência de uma reconstrução teórica no campo da gestão da educação no sentido da superação histórica da tradição positivista e funcionalista de corte liberal por uma orientação interacionista de natureza sócio-histórica.

Trata-se de um esforço de construção teórica de novas perspectivas heurísticas e praxiológicas de administração educacional mais alinhadas com os capitais culturais dos acadêmicos engajados nas lutas sociais e nos movimentos de resistência da sociedade civil organizada no campo educacional brasileiro. (SANDER, 2007a, p. 63).

Nas análises de Paro (1993), a administração escolar tornou-se um exemplo dessa reconstrução teórica no subcampo da gestão, pois identificou duas posições antagônicas em que se movimentavam os procedimentos administrativos na escola. A primeira posição fundamentava-se na adesão aos princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa

capitalista, atribuindo validade universal aos princípios da administração adotados na situação empresarial e transplantando-os acriticamente para a escola.

No contexto dessa concepção dominante, é comum atribuir-se a todo e qualquer problema uma dimensão estritamente administrativa, desvinculando-o do todo social no qual têm lugar suas causas profundas, e enxergando-o apenas como resultante de fatores como a inadequada utilização dos recursos disponíveis, a incompetência das pessoas e grupos diretamente envolvidos, a tomada de decisões incompatíveis com seu equacionamento e solução, e outras razões que podem facilmente ser superadas a partir de uma ação administrativa apropriada. [...] o problema da educação escolar é visto como sendo de natureza eminentemente administrativa. (PARO, 1993, p. 125).

A segunda posição fundamentava-se no espontaneísmo, na ausência de todo tipo de autoridade ou hierarquia nas relações vigentes na escola e na negação da necessidade da própria administração na situação escolar. A partir deste diagnóstico, Paro (1993, p. 136) defende a especificidade da administração da educação não por aproximação, mas por oposição e “negação radical da tendência à aplicação, na escola, da administração empresarial capitalista.”

A administração, para o autor, precisa saber buscar na natureza própria da escola e dos objetivos que ela persegue os princípios, métodos e técnicas adequados ao incremento de sua racionalidade. Assim, uma administração escolar que pretenda promover a racionalidade das atividades no interior da escola deve começar por examinar a própria especificidade do processo de trabalho que aí tem lugar. Paro (1993, p. 140) propõe a consideração dos seguintes pontos: “1) o papel do educando no processo de produção pedagógico; 2) o conceito de ‘produto’ da educação escolar; e 3) a natureza do saber envolvido no processo educativo escolar”.

No exame do papel do educando, tem-se que o processo pedagógico caracteriza-se pela presença do consumidor no ato de sua produção, contudo o papel do educando não se restringe apenas à condição de consumidor; o educando está presente e participa das atividades, de forma que o processo de trabalho não pode se realizar sem sua participação. O aluno, assim, entra no processo pedagógico como objeto e como sujeito da educação. Esta percepção tem rebatimentos profundos na concepção de gestão da educação, já que a gestão da escola não pode se realizar sem a participação dos sujeitos envolvidos.

Em relação ao produto da educação escolar, Paro concebe-o como o aluno educado³⁶, isso porque o aluno sai do processo educativo diferente de quando entrou e as transformações ocorridas dizem respeito a valores, atitudes, conhecimentos, à apropriação do saber acumulado pelos homens. O aluno participa do processo opondo resistência e ao mesmo tempo sendo modificado pela ação do trabalho humano. Ele participa através de seu trabalho e é, portanto, produtor, realizador de sua própria educação. O aluno é co-produtor do processo pedagógico. Da mesma forma, esta percepção do autor traz rebatimentos profundos à concepção de gestão da educação, pois, como co-produtor de sua própria educação, o aluno deve participar da gestão de seu processo educativo.

Mas, entendida a educação como apropriação de um saber historicamente acumulado, e tendo-se a escola como uma das agências que provêm educação, a consideração de seu produto não pode se restringir-se ao ato de aprender. Neste ato, o indivíduo apropria-se de um saber (conhecimentos, atitudes, valores, habilidades, técnicas etc.) que nele é incorporado. Existe, portanto, algo que permanece para além do ato de produção que se dá na sala de aulas. Não acontece, por seguinte, que o resultado da educação escolar seja algo produzido pelo professor e consumido imediata e completamente pelo aluno, sem deixar nenhum vestígio. A própria necessidade de participação ativa do aluno com sujeito do processo só se faz presente porque a educação supõe uma modificação na natureza de seu objeto. É por isso que se considera que, se a educação realmente se efetivou, o aluno sai do processo diferente como ele era quando aí entrou. Essa diferença, que não é simples acréscimo, já que supõe uma real transformação na personalidade viva do educando, é o que se constitui no efetivo produto do processo pedagógico escolar. Ou seja, [...], a escola produz o aluno educado. (PARO, 1993, p. 144).

No que tange à natureza do saber envolvido no processo educativo escolar, Paro entende a educação como apropriação do saber historicamente acumulado. Diz respeito à apropriação de conhecimentos, atitudes, valores, habilidades, técnicas e que permanece para além do ato de produção que se dá nas salas. Sendo o aluno educado o produto da educação escolar, o saber se incorpora ao indivíduo, permanecendo para além do processo pedagógico. O saber, no processo pedagógico, funciona semelhante à matéria prima, em um processo de produção, incorpora-se ao produto final, ultrapassa o ato de produzir a educação. Assim, a percepção do saber como objeto de trabalho tem como consequência que ele não se

³⁶ Ao considerar o aluno como produto da ação escolar, a perspectiva de Vitor Paro supera a compreensão do que seja o produto da ação escolar. De acordo com Paro (1993), para Saviani, o produto da ação escolar é a aula, posto ser o que se remunera no mercado, a aula é apenas uma atividade ou o processo através do qual se buscam determinados resultados, de acordo com Paro. Devido ao fato da aula e o processo de ensino-aprendizagem pressupor a não-passividade do aluno, este aspecto é fundamental na definição do produto da ação escolar, pois é através da não-passividade que o aluno aprende.

aliena do processo de produção e não pode ser expropriado do trabalhador. O saber, assim, não se expropria do educador sob pena de descaracterizar todo ato pedagógico, posto que a presença do aluno enquanto objeto/sujeito supõe a existência do saber que dá substância e conteúdo à relação educador-educando.

Há um deslocamento da discussão teórica, em contraposição aos princípios consagrados na tradição positivista e na orientação taylorista e fayolista de administração, para uma perspectiva democrática de gestão escolar que “valorizando o pensamento crítico e adotando a participação como estratégia político-pedagógica, como enunciaram Felix Rosar (1984) e Paro (1986), ocupa crescente espaço nos estudos e publicações especializados da área.” (SANDER, 2007a, p. 64).

Assim, na conjuntura da década de 1980, especificamente, em relação à gestão da educação, destaca-se a *gestão democrática* como princípio da educação nacional no texto constitucional brasileiro (art. 206), e a educação passa a ser considerada como direito social (art. 6).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 [...]
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 [...] (BRASIL, 1988).

A gestão democrática do ensino público como princípio da educação nacional, nos termos do art. 206 da Constituição Federal de 1988, qualifica o direito à educação e pode ser compreendida como elemento constitutivo do direito à educação, pois

[...] são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. [...] não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 72).

Dessa forma, a gestão democrática da educação torna-se um objeto central no campo das políticas públicas de educação que se desenvolvem nas diversas instâncias do poder público, pois, como princípio constitucional, passa a imprimir referência para as ações sociais, de Estado, dos sujeitos envolvidos na gestão da escola e dos sistemas de ensino públicos.

A ideia de gestão democrática da educação como elemento qualificador do direito à educação tem sua justificativa relacionada a um processo mais amplo que é o movimento de democratização da sociedade brasileira e do fortalecimento da cidadania. Tem o sentido de possibilitar a plena participação dos sujeitos na sociedade e em condições necessárias para

decidir sobre os destinos das instituições, da nação e dos cidadãos. Ferreira (2000) em seus estudos compreende a importância da gestão democrática da educação, além de recurso à participação humana, como necessidade à construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária. Nela está contida a possibilidade de formação de cidadãos, cômicos, participativos, responsáveis e solidários.

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e de crescimento da sociedade como sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração *concreta* (do latim *cum crescere*), que significa “crescer com”, “nascer com”. Significa o que “nasce com” e que “cresce com” e que “cresce com o outro”. Esse caráter de origem – genitor – é o horizonte de uma nova cidadania em nosso País, em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares, que devem ser compreendidos na formação do profissional da educação. (FERREIRA, 2007, p. 173 e 174).

A gestão democrática do ensino público se institui, deste modo, com bases na autonomia, participação e deliberação pública. Assim, o modo como se organizam os processos de ensino e aprendizagem na escola, como as pessoas se relacionam no desenvolvimento dos processos educativos e, ainda, como a escola se relaciona com a comunidade e se posiciona frente aos problemas educacionais e sociais, podem repercutir na garantia de que princípios humanos sejam desenvolvidos nos conteúdos de ensino que, por serem conteúdos de vida, constituem instrumentos para uma vida de qualidade para todos em sociedade. (FERREIRA, 2007).

A instituição escolar, compreendida como um espaço privilegiado para a formação da cidadania, em suas práticas, suas experiências, seus projetos, enfim, o modo como ocorre o processo educativo passa a estar em questão, posto que envolve desde as formas de exercício da gestão da escola até as relações entre professor e estudante em sala de aula. As relações que se estabelecem na escola, para além dos processos de ensino e aprendizagem, também têm conteúdo formativo. Daí a importância de se observar, conforme Aguiar (2007, p. 134) a “vinculação entre gestão da educação, os processos de ensino e a aprendizagem e a busca de padrões de igualdade na relação entre educação e desenvolvimento social.” Para a autora, a consideração da educação como direito objetiva também a socialização dos indivíduos, o que abrange múltiplas dimensões da vida em sociedade, tal como o exercício da cidadania.

A escola, seus processos educativos e sua gestão democrática, para Ferreira (2000), implicam também a superação das práticas autoritárias que permeiam as práticas sociais e as

práticas educativas. Daí a necessidade de criar estruturas, processos democráticos na vida escolar e, ainda, um currículo que ofereça experiências democráticas.

[...] Na tentativa de pensar e definir gestão democrática da educação para uma formação humana, acrescento: contemplar o currículo escolar com conteúdos e práticas baseadas na solidariedade e nos valores humanos que compõem o construto ético da vida humana em sociedade. E, como estratégia, acredito que o caminho é o diálogo, quando o reconhecimento da infinita diversidade do real se desdobra numa disposição generosa de cada pessoa para tentar incorporar ao movimento do pensamento algo da inesgotável experiência da consciência dos outros. (FERREIRA, 2000, p.172).

No campo educacional, o processo de democratização da educação passa por três diferentes significações que se referem ao acesso, à qualidade e à gestão. O processo de democratização da educação inicialmente compreendido “como direito universal ao acesso e, posteriormente, como direito a um ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino.” (MENDONÇA, 2000, p. 2).

Deste modo, historicamente, as formulações relativas ao direito à educação se desenvolvem, a partir da década de 1930, com avanços e recuos no que se referem à ampliação do acesso, à qualidade e à democratização de sua gestão, e agora, num outro patamar, o direito a estar em condições para tomar decisões.

QUADRO 2 - Formulações do direito à educação nas Constituições brasileiras

Constituição	Formulação do direito à educação
1934	Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.
1937	Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.
1946	Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.
1967	Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.
1969 Emenda Constitucional 1	Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.
1988	Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa,

	seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Ver também Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90, EC 53/2006 e EC59/2009) ³⁷
--	---

Fonte: Costa, 2002.

É com base nessas prescrições do direito à educação, estabelecido nas constituições anteriores a 1988, que Tavares (2003) avalia o texto de 1988 como portador de conquistas sociais, nos termos da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria; da progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuita, ao ensino médio; do atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade. São termos que conferem à educação um direito social.

Assim, a instituição escolar constituiu-se em um espaço privilegiado para a formação da cidadania e a educação escolar, um direito social dos sujeitos que potencializou a formação para o exercício da cidadania. A gestão democrática potencializa o direito à educação na educação pública e, ao ser vivida, aprimora a formação, tornando-se elemento constitutivo e necessário ao direito à educação.

A gestão democrática da educação, dada a sua centralidade na concepção de direito à educação, passou a ser objeto de disputa no processo constituinte. Os grupos divergiam em relação aos beneficiários deste direito. Se por um lado, os grupos ligados à defesa da escola pública defendiam a gestão democrática da educação e, portanto, irrestrita, destinada a todos os níveis e categorias administrativas; os grupos privatistas declinavam este direito e lutaram pela retirada desse princípio e depois por sua qualificação, restringindo-o ao ensino público.

Por fim, no que se referem à gestão democrática, as formas de administrar o sistema educacional e as escolas não foram mais as mesmas a partir da instauração desta ideia, avalia Arroyo (2008). Isso porque a gestão democrática se contrapôs às formas tradicionais, privatistas e patrimoniais do controle do poder na sociedade; considerou a escola um espaço público, desocupando a escola do sistema de poderes localistas privatistas; propôs reinventar outras funções para a escola, o sistema educacional e docência, atrelados a outro projeto de nação, de sociedade e de Estado; alimentando-se do movimento cívico, anti-autoritário, participativo, de afirmação dos direitos do cidadão. “Direito de participar na construção de outro projeto de Estado e de sociedade, de campo e de cidade e também de escola. Educação como direito de cidadania consciente, participativa nos destinos políticos e da nação.” (ARROYO, 2008, p. 42).

³⁷ Ver notas 1 e 2 na página 21 deste capítulo.

Contudo, o autor avalia a bandeira da gestão democrática, dentre as bandeiras dos movimentos sociais da década de 1980, a mais tensa e contraditória. Passadas duas décadas de vivências politizadas, progressista, radical, a gestão democrática convive com outras propostas de gestão participativa tuteladas, reguladas e até conservadora e antidemocrática.

O autor reconhece que há novos ocupantes da escola: trabalhadores em educação, sindicatos docentes, comunidades, famílias, colegiados e gestores eleitos. Mas, reconhece também que a defesa da gestão democrática da educação se realizou em meio aos velhos rituais segregadores, tais como a reprovação, defasagem, classificação, enturmação seletivas. Assim, esses processos excludentes de gestão da educação, ao excluir milhares de brasileiros, pela reprovação escolar, pela defasagem idade-série ou pelos processos truncados na educação de jovens e adultos, negam-lhes o direito à educação.

Arroyo (2008) enfatiza que novos movimentos sociais, tais como coletivos populares segregados, marginalizados, coletivos socioétnicos-raciais, de gênero, do campo, das periferias populares, estão em cena. Esses grupos demandam que as teorias da gestão democrática avancem além do percurso feito nas últimas décadas. Trata-se dos movimentos dos trabalhadores do campo, do movimento indígena, de quilombolas, que reivindicam cursos específicos e integrados de formação de seus educadores-docentes. Os movimentos prosseguem, não param suas críticas nestes perversos e persistentes rituais de seleção, segregação, denunciam o caráter não público dos valores do mérito, da seletividade para entrada e permanência no sistema educacional, questionam o núcleo duro dos valores que legitimam a entrada e a permanência, atacando as concepções de conhecimento, de ciência, excelência e qualidade.

A ideia de gestão democrática ampliou e fortaleceu a concepção de direito à educação. A ela estão colocados outros embates e lutas para fazer avançar, historicamente, na garantia e consolidação do direito à educação e da escola pública como um espaço privilegiado para a formação da cidadania - especialmente no que se refere à superação das formas tradicionais, privatistas e neopatrimoniais de gestão e à construção de formas inclusivas e democráticas que promovam a efetiva participação em processos democráticos e o compartilhamento do poder por parte dos estudantes e profissionais da educação. Esses movimentos e lutas a cerca da gestão percorreram a década de 1990, a ser analisados nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2

EXPERIÊNCIAS E LUTAS PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS E SISTEMAS DE ENSINO PÚBLICOS

**[...] ninguém está mais preparado [...] na busca de indicadores reais, práticos, pertinentes às suas realidades objetivas do que aqueles que pisam o chão da escola e que por isso constituem-na um ente pedagógico.
Erasto Fortes Mendonça, 2007**

Para o estudo da gestão democrática da educação, este capítulo examina a dimensão teórica das experiências ocorridas nas escolas e nos sistemas de ensino públicos, considerando-a como um subcampo em que há uma luta em torno das práticas, da definição de seu significado e dos princípios legítimos da divisão e constituição do campo.

Parte-se da construção de Bourdieu referente aos campos sociais. Os campos sociais são unidades através das quais se divide a sociedade: campo político, campo científico, campo artístico, campo educacional e outros. (SILVA, 2000). Na teorização de Pierre Bourdieu, os campos são concebidos como espaços de interações sociais, constituídos de posições sociais, determinados por relações de poder existentes entre os agentes e instituições envolvidos. Cada um dos campos sociais é determinado por interesses e investimentos específicos que os definem de forma singular, particular e específica em relação aos outros campos. Neste sentido, considera-se a gestão da educação como um subcampo, como um espaço de interações sociais, determinado por interesses, visões, conflitos, tensões e investimentos específicos que o configuram de forma singular e particular.

Considerando a gestão da educação como subcampo, a análise das políticas, práticas e conceitos constitutivas do campo da educação, inicia-se, neste capítulo, com a apreciação de experiências concretas e lutas que se desenvolveram nas escolas e nos sistemas de ensino. Objetiva-se eleger as categorias representativas e constituintes da luta para, em seguida, analisar como essas compuseram e como se expressam na legislação, concepções e cultura, aspectos focalizados no decorrer dos próximos capítulos.

A partir do estudo das experiências concretas de gestão democrática da educação, desenvolvidas nas escolas e nos sistemas municipais e estaduais de ensino, busca-se identificar e analisar:

1. as categorias representativas da luta no subcampo, e em seguida analisar como essas compuseram e constituem a legislação e as concepções de gestão da educação;
2. as bases de construção teórica de gestão democrática da educação nas experiências empíricas nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, registradas nas teses nos programas de pós-graduação em educação avaliados pela Capes com notas 5 e 6 no período 1988-2007;
3. a concepção de gestão democrática que fundamenta teoricamente as experiências concretas de gestão nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, elaborada pelos autores.

Diante disso, as questões que norteiam o capítulo podem ser apontadas:

Como e que eixos de lutas se desenvolvem em torno da gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas de ensino públicos?

Em que bases o conceito de gestão democrática da educação foi criado pelos autores para apreenderem empiricamente a experiência nas escolas ou nos sistemas de ensino?

Nestes termos, o capítulo foi organizado da seguinte forma: inicialmente, apresentam-se as teses que foram eleitas para o estudo, pois analisaram as experiências de gestão democrática. Em seguida, dedica-se à análise das experiências, objeto das teses, focalizando os eixos de lutas em torno da gestão democrática da educação. Por fim, busca-se captar e identificar o conceito de gestão democrática da educação em que se basearam os autores e o referencial teórico utilizado por eles para analisar as experiências empíricas nas escolas e sistemas públicos de ensino.

2.1 Apresentação das teses com as experiências empíricas e lutas em torno da gestão democrática nas escolas e sistemas públicos de ensino

Para iniciar o estudo, elegeram-se sete teses analisadas a seguir, a partir dos seguintes critérios:

- 1- que a experiência se reportasse à educação básica
- 2- que apresentasse uma pesquisa empírica de campo acerca da gestão democrática

- 3- que a experiência focalizasse uma escola e/ou um sistema de ensino
- 4- que a tese fosse originária de um Programa de Pós-Graduação em Educação avaliado com 5 ou 6 pela Capes³⁸
- 5- que a tese tenha sido defendida no período 1988 - 2007

A tese de Cabral Neto, com o título *Democratização da educação no Projeto Nordeste e seus desdobramentos no Rio Grande do Norte: a memória reconstruída*, estudou o processo de implantação da gestão democrática no estado do Rio Grande do Norte no contexto das diretrizes estabelecidas pelo Projeto Nordeste. A pesquisa analisou em que medida o discurso da democratização, expresso no projeto e na conjuntura da Nova República, concretizou-se na prática. Os resultados do estudo indicam que a incorporação da gestão democrática, nos planos educacionais, não significou a sua viabilização devido ao autoritarismo presente nas relações entre as várias instâncias do sistema educacional.

O projeto Nordeste foi resultante do acordo do governo brasileiro com o Banco Mundial com objetivos de promover o desenvolvimento agroindustrial da região e a erradicação da pobreza, com estratégias e diretrizes para áreas rurais e urbanas. Desdobrado em vários programas que adotariam a descentralização do planejamento e da gestão e o fortalecimento das instituições regionais e locais, promovendo a participação de todos os segmentos sociais interessados nos programas. O estudo de Cabral Neto focaliza os embates políticos travados no interior do Projeto Nordeste em torno da questão educacional e nas possibilidades de democratização da educação, particularmente no Rio Grande do Norte, na década de 80.

A tese de Bezerra, *Gestão Democrática da Construção de uma Proposta Curricular no Ensino Público: a experiência de Aracaju*, tratou do processo de gestão democrática desenvolvido durante a construção de uma proposta curricular para e na Rede Pública Municipal de Aracaju, tendo como eixo o trabalho como princípio educativo no âmbito da escola pública.

A construção da referida proposta curricular se desenvolveu entre os anos de 1989 e 1992, capitaneada pela Secretaria Municipal de Educação de Aracaju (Semed), tendo como

³⁸ A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes, é a instituição responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *strictu sensu* brasileiros. A Avaliação dos Programas de Pós-graduação compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7" fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente. (Capes, 2008)

eixo do currículo o trabalho como princípio educativo, nos termos da concepção de politecnicidade e escola unitária de Marx e Gramsci. A proposta não se efetivou como política pública, mas foi o processo de sua construção, o objeto de estudo da pesquisa. Essa experiência articulou professores, alunos, pais, organismos da sociedade civil e as políticas públicas do estado.

A tese de Garcia, com o título *Gestão Democrática e a participação dos educandos: um caso em estudo*, abordou a participação dos alunos em uma escola de Ensino Fundamental e Médio da rede pública estadual de ensino no Estado de São Paulo, relacionando-a ao processo pedagógico. A pesquisa ratificou a relação entre gestão democrática da educação e a construção de sujeitos democráticos, pois instalam o diálogo com os educandos e suas demandas, levando-os a vivenciar o pertencimento, a elevação da auto-estima, o desejo de cooperação e reconhecimento de sua própria condição de sujeitos de direitos. Por outro lado, os condicionantes de ordem material, institucional e ideológica que dificultam a implementação da prática democrática em sua radicalidade também foram evidenciados.

O estudo evidenciou a participação nas relações pedagógicas, com ênfase na situação de ensino. A autora examinou as relações construídas na escola, as práticas pedagógicas e o funcionamento dos mecanismos de gestão, pois considerou a prática pedagógica como permeada por relações sociais e estas podem ter qualidades pedagógicas.

O estudo de Santos, com o título *Gestão colegiada e Projeto político-pedagógico: Colégio Universitário - São Luís (MA) 1989-1996*, versou sobre o Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com foco na história dos colégios de aplicação no Brasil. Santos (2004) analisa sua tradição e o processo de construção de seu projeto político-pedagógico como alternativa de autonomia e democratização à tradição de subalternidade frente às determinações da UFMA. O estudo utilizou como categorias centrais de análise a gestão democrática da escola, projeto político e pedagógico, autonomia e participação.

A tese de Oliveira, intitulada *A Secretaria Municipal de Educação de Campinas (2001-2004): contribuições para o entendimento da escola viva*, focalizou o projeto Escola Viva, desenvolvido na Secretaria Municipal de Educação de Campinas. O estudo considerou os aspectos da gestão pública municipal pregressa à gestão petista de 2001 a 2004, também analisada, o debate político da disputa eleitoral de 2000 e a proposta política do Partido dos Trabalhadores, o Programa Escola Viva. O estudo analisou as ações derivadas do processo de implementação da política pública educacional do município de Campinas, com a mudança de orientação política da gestão petista, indagando se as ações políticas significaram, a partir da visão dos sujeitos do universo pesquisado, ruptura ou continuidade, especialmente no que se

refere ao processo da organização, as relações, conflitos e tensões sociais que se desenvolveram nas instituições escolares. Oliveira (2005) identificou algumas tensões, tais como: hierarquização/democratização das relações profissionais dos educadores, que se materializariam nas relações de poder e hierarquização; descentralização/participação de decisões e ações e a disputa entre interesses pedagógicos e técnico-administrativos ou o conflito entre as demandas pedagógicas/demandas institucionais.

A tese de Correa, intitulada *Democratização da gestão escolar na educação infantil: um caso e seus múltiplos significados*, analisou a implantação da gestão democrática na Secretaria Municipal de Educação de São Carlos, no período de 2001 a 2004, focalizando o processo em uma escola municipal de educação infantil específica. Por ser uma escola de educação infantil a autora analisou a participação na vida da escola por parte de todos os segmentos que a compõem e, especialmente, por parte das famílias das crianças. Também foi objeto da pesquisa, a interpretação das medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Carlos para democratizar a gestão escolar. E como os sujeitos escolares as interpretaram e interagiram com a qualidade da gestão e do processo educativo, desenvolvido na escola. A autora evidenciou aspectos relativos à consideração de a direção ser um cargo de confiança do poder Executivo, à existência de diferenciação salarial entre a direção e os professores, práticas que reforçam o caráter hierárquico no interior da escola, prejudicando o estabelecimento de relações mais democráticas.

O estudo acompanhou o processo de eleição de diretores na rede pública do município e, em específico, a escola onde se realizou a pesquisa. Nas eleições municipais de 2000, venceu o candidato do Partido dos Trabalhadores e constava em seu programa de governo, entre outras medidas visando à democratização dos serviços públicos municipais, a eleição de diretores, e iniciativas com vistas à gestão escolar. Assim, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura realizou eleições para o cargo de diretor de escolas em todas as unidades escolares municipais com a participação de toda a comunidade escolar.

A pesquisa de Souza, com o título *A autonomia da escola pública: um complexo movimento entre a outorga e a construção*, teve como foco o estudo do princípio da autonomia escolar no sistema público de ensino de Pernambuco. Estudou quatro unidades escolares nos bairros de Brasília Teimosa e Casa Amarela em Recife. A pesquisa demonstrou que, nas escolas em que havia um Conselho Escolar e um projeto político-pedagógico, desenvolveram-se níveis de processos participativos relacionados às diversas expressões de gestão democrática. Deste modo, o estudo demonstrou que a participação dos atores sociais da escola configura-se em um processo mediador para a construção da autonomia escolar, uma

vez que os processos participativos são considerados fonte de gestão (SOUZA, 2006, p. 225). Outros elementos também se configuraram na construção da autonomia escolar: transferência de recursos à escola, eleições de diretores, grêmios estudantis.

A leitura e o exame dessas teses propiciaram a captação e o refinamento de categorias que expressam e explicam os embates e, em seguida, permitiram apreender as disputas e as questões que se fazem presentes e se tornaram parte constitutiva dos confrontos no subcampo na perspectiva de Bourdieu.

Assim, essas categorias nomeadas de *eixo de lutas*, constituem os interesses, as concepções e as práticas específicas ao subcampo da gestão democrática da educação. Em torno deles, situam-se os grupos, as forças, os sujeitos e as instituições que disputam as definições e redefinições da gestão.

2.2 Eixos de lutas em torno da gestão democrática da educação pública

Desse modo, considerando que, no estudo do subcampo teórico da gestão democrática da educação, uma dimensão constitutiva do objeto foi a identificação das formas de lutas, nomeadas e analisadas a partir dos seguintes eixos:

- Eleição de diretores nas escolas públicas
- Relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor
- Participação nos conselhos escolares
- Centralização e descentralização nos sistemas de ensino
- Projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica
- Autonomia e democracia

A identificação desses eixos de lutas sobre os quais giram as experiências de gestão democrática da educação não foi realizada *a priori*, mas se tornou necessária na medida em que se aprofundou a leitura das produções científicas. Desse modo, os elementos registrados nas experiências concretas de gestão democrática no campo educacional permitiram conhecer diferentes modos de como os sujeitos conduzem e instituem práticas cidadãs e democráticas. Emergiram os sinais de que tanto nas escolas e nos sistemas de ensino há (i) confrontos contestatórios acerca dos princípios da gestão; (ii) de que existem forças antagônicas nesses

espaços; (iii) convivem hábitos tradicionais com expectativas de superação no sentido de posicionamentos mais democráticos.

Desse modo, ao analisar os fundamentos teórico-filosóficos da gestão da educação, a partir dessas experiências concretas no subcampo da gestão democrática, buscou-se analisar o conceito que fundamenta aquelas produções científicas, registradas no período 1988-2007 e compreender os mecanismos e estratégias de lutas contidas nas experiências empíricas a fim de captar as categorias em torno das quais giram os embates e confrontos.

A compreensão das experiências de gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino registradas possibilitou eleger os eixos representativos e constituintes da luta no subcampo para, nos capítulos seguintes, analisar como essas compuseram e constituem a legislação, concepções e práticas de gestão da educação escolar.

Ao considerar a gestão da educação como um subcampo e, portanto, nos termos da teorização de Bourdieu (1983a, 2004, 2005c, 2006), como um espaço de interações sociais, determinado por interesses, visões, conflitos, tensões e investimentos específicos que o configuram de forma singular e particular, pretende-se, então, conduzir essa análise focando, sistematicamente, os eixos de lutas. Neste sentido, que esses eixos são os alvos de lutas no subcampo da gestão democrática da educação, são eles que dão sentido às interações, aos discursos, aos confrontos, recriam, desconstroem as concepções. E, por isso, são esses os eixos que permitiram relacionar as experiências nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, os embates no Congresso Nacional e as mobilizações das entidades e associações de educadores na constituição do subcampo da gestão democrática da educação.

O texto a seguir analisa o movimento de confronto, de proposição e enfrentamento em torno dos eixos captados nas experiências das escolas e dos sistemas de ensino públicos.

2.2.1 Eleições de diretores nas escolas públicas

Entre as lutas e os confrontos, Bezerra (2007, p.39) identifica a que se refere às eleições de diretores. Em Sergipe, a escola pública tem representado um instrumento, do qual as forças políticas locais não abriram mão, que servem aos interesses dos grupos dominantes por “suas deficiências, pelos conteúdos dos programas didáticos e, sobretudo, por ensejar a formação de ‘cabos eleitorais’ nas pessoas dos professores e diretores”.

Em termos de gestão democrática houve, desde então, um esforço da rede estadual de ensino no sentido de implantar elementos parciais desse complexo processo na escola pública, através de Comitês Comunitários e Concurso Público (que aconteceu mas não vingou) para Diretor de Escola, sempre evitando as eleições diretas na rede municipal de ensino e capital, verificam-se inúmeros retrocessos no sentido da gestão democrática, a partir de 1993, sob o argumento da inconstitucionalidade das eleições para Diretor de Escola Pública, não obstante sua experiência de mais de uma década nesse sentido, fazendo emergir, recentemente, um artifício de eleição para a função não de Direção mas de Coordenação – por pressões do sindicato docente por um lado e, por outro, com objetivos eleitoreiros – com flagrante fragmentação entre o pedagógico e o administrativo. Esse artifício é também um retrocesso histórico. (BEZERRA, 2007, p. 39 e 40).

Na tese de Correa (2006), a eleição de diretores surge também como elemento de disputa na experiência de gestão democrática na Secretaria Municipal de Educação de São Carlos analisada. Como a referida experiência foi liderada pelo Partido dos Trabalhadores³⁹, por força da vitória nas eleições municipais de 2000, a autora inicia a análise da luta em torno da eleição de diretores no documento nacional do partido. Nas diretrizes educacionais para a democratização da gestão, havia referência à realização de eleições diretas e paritárias de diretores com a participação de todos os segmentos; criação de conselhos escolares deliberativos; construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das escolas; composição dos conselhos escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários.

As regras para a realização de eleições foram objeto de embates. Os diretores que estavam dirigindo as escolas haviam sido indicados pelo prefeito anterior e pertenciam a grupos políticos de posição diferente e de oposição ao prefeito eleito. Assim, na preparação do processo de eleições, alguns dilemas se apresentaram. Os diretores atuais, por serem de oposição, seriam impedidos de se candidatar? Os diretores deveriam ser afastados de suas funções, nomeando-se pessoas de confiança do PT? Quando as eleições fossem realizadas todos poderiam se inscrever, inclusive aqueles “ex-diretores”?

A Secretaria Municipal de Educação não concordava com a exclusão dos diretores e promoveu uma ampla campanha nas escolas com o intuito de estimular o maior número de pessoas possível a se candidatar⁴⁰, porém em 18 unidades não houve nenhum candidato além

³⁹ Em São Carlos essa questão não estava bem definida, pois no decorrer da eleição o que se propunha era o concurso público para o provimento do cargo. Contudo, o prefeito eleito ao assumir decidiu fazer as eleições para o cargo de diretor.

⁴⁰ Correa (2006, p. 108 e 109) chama atenção para as várias denúncias que aconteceram durante o processo de eleição: “os funcionários estavam sendo ameaçados e de que os candidatos de “oposição”, especialmente os que eram professores na mesma unidade, estavam sendo pressionados e sofrendo toda sorte de constrangimentos. [...] Foram vários os casos que levaram as comissões a procurar a SME formalmente: numa escola, uma das

do dirigente que já se encontrava no cargo e, após as eleições, o que se tinha eram 9 diretores “novos” e 34 que já estavam nessa função antes das eleições.

O cenário após as eleições representou para a maioria dos membros do Partido dos trabalhadores e da Secretaria Municipal de Educação uma derrota política, “pois entendiam que seria praticamente impossível implementar a nova política educacional tendo na direção das escolas representantes dos grupos de oposição”. (CORREA, 2006, p. 109). As avaliações em torno da eleição de diretores colocam-na como um processo não democrático, sustentando a inviabilidade desse mecanismo democrático em decorrência da realidade na qual a rede municipal estava inserida, conforme depoimento da vereadora Géria Montanari.

[...] aprendemos que isso não funciona, que o interesse particular contamina tudo e que a gente tem que encontrar os mecanismos para que isso seja evitado. Então, eu diria que as eleições foram fraudadas! Na medida em que os dirigentes que eram candidatos estavam nos seus postos e tinham o espaço para estar fazendo pressão nos pais para que votassem neles, pressão nos funcionários, nos professores. Então, eu diria que não foi um processo democrático! Não porque eleições não sejam, mas naquelas condições não foi um processo democrático. (CORREA, 2006, p. 109 e 110).

Após esse processo de eleições para diretores, a Secretaria Municipal de Educação não organizou outras eleições como se pode constatar no depoimento da Secretária de Educação Marina Palhares.

Sim, se pensou muito, se pensou muito em uma nova eleição e num determinado momento a gente percebeu que seria interessante fazer isso ao entregar o Estatuto e esperávamos que esse processo fosse mais rápido. Só que esse processo foi muito lento e agora no último ano [2004], eu acho que é muito complicado fazer uma alteração deste nível, né... Por opção, para o lugar das diretoras que saíram [as substitutas] foram indicadas outras pessoas, não houve eleição... (CORREA, 2006, p.117).

Esta posição reafirmada pela Secretária de Educação da gestão municipal seguinte, Géria Montanari, quando se refere à não realização de novas eleições e ao atraso nas discussões em torno do novo estatuto:

candidatas havia acrescentado documento não permitido ao seu projeto; em outra uma candidata acusava sua concorrente de estar distribuindo cestas básicas às famílias (!); em outra, professoras reclamavam de estar sofrendo ameaças do candidato que já era diretor na unidade; em várias escolas a queixa era a de que os candidatos-diretores estavam se valendo do posto para constranger os profissionais da unidade, seus subordinados, e para fazer promessas aos pais de alunos; em outras, ainda, as queixas eram relativas à má gestão da escola pelos candidatos-diretores, o que deveria impedi-los de participar do processo.”

E com relação ao atraso na discussão do Estatuto... eu várias vezes tentei discutir se não era o caso de fazer uma lei específica para a escolha de dirigentes, do mesmo modo que havia sido feito com o conselho de escola... Enfim, ou alguma outra ação, mas isso não aconteceu... eu acho que a gestão [passada]... até porque foi traumático [risos] aquele início... acho que... se avaliou que era mais adequado não soprar muito a fogueira, entendeu? (CORREA, 2006, p.118).

Correa aponta a relativização da gestão democrática, em específico a eleição de diretores, frente à “tradição coronelista” da gestão pública. Para a autora, em nome da manutenção no poder, as regras do jogo não foram alteradas.

“Mexer em formigueiro” e “não soprar a fogueira” são expressões bastante fortes para se referir aos diretores que haviam sido eleitos e que permaneceram em seus postos até o final do primeiro mandato do PT em São Carlos, em 2004. A se considerar esses dois depoimentos, supõe-se a tensão de poder que permanecia colocada: de um lado, os antigos diretores que tudo fizeram para se eleger em 2001 e permanecer no cargo, mostrando-se em certos momentos até servis em relação aos novos atores que assumiam a prefeitura e a Secretaria de Educação; de outro, os membros do governo, fosse no âmbito da Secretaria, fosse no âmbito do Executivo, com receio de “provocar” aqueles mesmos diretores, já que eles teriam força suficiente para, supostamente, colocar em risco a “posse” do Poder Executivo ou a sua continuidade. Como se vê, a tradição coronelista continuava se manifestando, de sorte que, mesmo com a chegada ao poder por parte de um partido tido como de esquerda, que empunhava a bandeira do direito e da democracia, as regras do jogo não puderam ser totalmente alteradas com tão pouco tempo, pois, ao que tudo indica, os diretores de escola, supostamente amparados por forças políticas conservadoras, ainda mantinham boa dose de poder e, o partido no governo, por sua vez, evitava o enfrentamento para não colocar em risco a sua manutenção. (CORREA, 2006, p.118)

Outro processo desencadeado na Secretaria Municipal de Educação de São Carlos foi a construção coletiva do Estatuto da Educação do Município de São Carlos. A expectativa era de que, através de uma construção coletiva que envolvesse toda a rede pública de educação, se alcançasse uma mudança em relação às questões relativas à democratização da gestão educacional. Assim, foram criados grupos de trabalho e durante uma das Conferências de Educação para a discussão do tema. Mas, o que se verificou foi uma tomada dos grupos de trabalhos por parte dos diretores no sentido de sua manutenção na direção das escolas.

E com a discussão do Estatuto essa foi uma questão muito forte para as pessoas, a discussão da gestão democrática ficou centrada na questão do cargo de diretor, as pessoas que foram fazer a discussão nesse grupo de trabalho foram principalmente os diretores de escola e isso restringe e acaba virando interesse pessoal, acho que isso também dificultou. No Estatuto ficou muito evidente que tinha interesses colocados, as pessoas estavam

interessadas naqueles cargos que estavam ocupando e na manutenção desses cargos... O grupo de trabalho para discussão do Estatuto era de gestão democrática, mas eles só queriam falar de como seria o cargo de diretor. (CORREA, 2006, p.119)

Da mesma forma, o depoimento da Secretária de Educação, Géria Montanari, que à época de discussão do Estatuto era vereadora do PT, demonstra que o espaço de discussão da gestão democrática foi tomado por parte dos diretores de escola que pareciam muito mais interessados em garantir condições para se manterem no cargo do que em qualquer outra discussão. Assim, para Correa (2006, p. 120), “os diretores parecem ter usado a bandeira da democracia para se resguardar: o governo não poderia fazer nova eleição, nem nada, até que se decidisse ‘democraticamente’ o que ficaria no Estatuto”.

Durante os quatro anos que se passaram, se buscou fazer a discussão, eu busquei através do meu mandato na questão do Estatuto da educação... eu queria ter um texto para que essa discussão se institucionalizasse. Foram três grupos de trabalho e um era sobre a gestão democrática, neste estavam em peso as diretoras... aí aparecia de tudo e não se construiu um consenso, inclusive apareceram opiniões de que deveria ser indicação do prefeito, devia ser indicado pelo prefeito. (...) Essa versão final foi apresentada num evento grande, chamada a rede inteira no dia dos professores, era feriado... todos os profissionais da rede... aquela versão final que a Secretaria de Educação estava assumindo foi apresentada e passou de novo por novas discussões, teve mais algumas contribuições que fecharam uma ultimíssima versão em 2004. (CORREA, 2006, p.119)

As discussões com a rede durante o processo de elaboração coletiva do Estatuto foram marcadas por interesses particulares, capitaneados pelos diretores de escola objetivando sua manutenção no cargo. Em 2005, na segunda gestão petista, Géria Montanari, que havia participado do processo de elaboração do Estatuto e, em específico, acompanhado as discussões e embates em torno da gestão democrática da educação e eleições de diretores como vereadora do PT, assume a Secretaria de Educação.

Essa ultimíssima versão foi submetida ao Conselho Municipal de Educação, que fez um parecer e aprovou este parecer no início deste ano. Então, este é o Estatuto que a Secretaria Municipal de Educação assumiu e agora vai para a Câmara, agora tá na mão do jurídico. Mas aí, nesse debate da gestão democrática, apareceram posições que insistentemente apontavam que era melhor que fosse indicação do governo. Eu não sei dizer, porque eu não fiz essa tabulação, o quanto isso apareceu, se era maioria ou se não era. E... com base nisso, e com base naquela situação anterior [eleição 2001], eu assumindo a Secretaria de Educação decidi que eu iria indicar todos os diretores, e fiz! No estatuto está indicação pelo governo. (CORREA, 2006, p.120 e 121)

Assim, como uma das primeiras medidas adotadas em janeiro de 2005, a nova Secretária de Educação demitiu dois terços daqueles diretores e entre os que permaneceram, nenhum ficou na mesma unidade. Correa relata ainda que a recém-empossada Secretária de Educação enviou a proposta de um novo Estatuto ao Conselho Municipal de Educação e o aprovou sem nenhuma alteração quanto ao provimento para o cargo de diretor de escola. Assim, “a eleição foi posta de lado como mecanismo de democratização e, se aprovado pela Câmara Municipal, o novo Estatuto seguirá como antes: diretor de escola permanecerá como um cargo de confiança do Prefeito”. (CORREA, 2006, p. 121)

Na tese de Cabral Neto, a eleição de diretores também se constituiu em um eixo de luta em torno da gestão democrática da educação. Preliminarmente o autor apresenta uma linha de desenvolvimento em que as concepções de democratização da gestão, por orientação da Confederação de Professores do Brasil (CPB), se referenciaram. No início da década de 1980, o parâmetro era exclusivamente a eleição de diretores. Mais tarde, a ideia de Conselho é também incluída e, posteriormente, a polêmica se travava em relação ao caráter da participação, se consultiva ou se deliberativa.

Na experiência de Natal, a eleição de diretores encontrava resistência do governo estadual que argumentava a legitimidade sua para indicar os diretores. Contudo, em virtude da conjuntura de eleição para o governo do estado, um dos candidatos assumiu o compromisso de implantar nas escolas da rede estadual de ensino a eleição para escolha de diretores de escola.

Semelhante à experiência narrada por Correa (2006), Cabral Neto percebe, no processo do Rio Grande do Norte, que os diretores indicados e nomeados nas escolas pelo governador anterior passaram também a defender a eleição como tática para permanecerem nos cargos.

Cabral Neto identifica, ainda, a resistência à ideia por parte das forças políticas locais que perderiam o poder de indicar pessoas de sua confiança para administrar as escolas. Da mesma forma, o governador também temia perder o controle sobre a base do sistema educacional, além de perder aproximadamente três mil cargos de confiança para negociar com correligionários nos municípios.

A eleição de diretores ocorreu, contudo para Cabral Neto (1997, p. 215), “em um clima de disputa bastante acirrado e nada deixou a dever aos mecanismos clientelistas adotados na política partidária [...] pela distribuição de favores junto aos eleitores quanto pela

compra de votos”. O autor ressalta ainda a destituição dos diretores eleitos que ocorreria na oportunidade de uma greve de professores, demonstrando que as reformas empreendidas foram recortadas por vieses conservadores que recriaram o velho numa perspectiva modernizante e permeadas de traços autoritários.

2.2.2 Relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor

As relações hierárquicas estão presentes em várias dimensões das práticas pedagógicas e, portanto, nas teses examinadas, emergiram como um eixo de luta, presente nas escolas e em outros espaços de debates e produção acadêmico-científica.

O eixo hierarquização se refere às formas como o espaço escolar é vivido e hierarquizado socialmente por professores e diretores. Em relação aos docentes, o cargo de diretor, com recebimento de comissão, nomeação ou gratificação, significa para os professores, um apartamento, um outro lugar de poder e que resulta numa diferença de salário, produz uma hierarquia entre os outros profissionais da escola.

Correa (2006) apresenta ainda questões relativas à eleição de diretores que se relacionam à cultura da escola estudada. Os sujeitos da escola, embora tenham se submetido às regras e participado das eleições, a maioria não acreditava que esta fosse a melhor forma para o provimento da função. Os motivos elencados dizem respeito à eficiência da ação do diretor

Como aspectos negativos, é preciso destacar que vários professores indicaram o “risco” que um diretor eleito pode correr nessa condição, uma vez que ficaria “nas mãos” de seus eleitores e perderia sua autoridade. Algumas respostas são bastante ilustrativas: “A perda de autonomia em chamar a atenção no geral com medo da reeleição”; “Perder a autonomia para questionar comportamentos, atitudes e fatos relativos ao pedagógico, sempre lidando com o fantasma da reeleição”; “Se o candidato já for diretor da Emei, ou seja, tentando a reeleição, poderá enfrentar professores e pais que muitas vezes não concordam com a sua ‘política’, no entanto pensando na reeleição, este diretor ‘baixa a guarda’ pensando neste processo”. (CORREA, 2006, p.123 e 124).

A autora observou que entre esses professores parece haver a convicção de que as pessoas não sabem votar, por isso se deixarão guiar por critérios particularistas, sem considerar o bem comum. Percebeu também uma compreensão de que a administração se caracteriza por relações de mando e submissão, em que o diretor deve ter autoridade não para

coordenar o trabalho na escola, mas para mandar, vigiar e punir. Para tanto, ele precisa ter “estabilidade” no cargo, o que ocorreria caso ele fosse concursado, e não eleito. Também não se cogita uma certa positividade dessa “dependência” de seus eleitores, por parte do diretor eleito, no sentido de que isso poderia fazer com que ele buscasse, ao invés de se “omitir”, melhorar ainda mais o seu trabalho, mesmo que por razões individualistas, ou seja, pelo puro interesse em se reeleger.

Em relação a esta naturalização da figura do diretor no sentido de uma necessária diferenciação baseada em uma hierarquia, Bourdieu pode oferecer instrumentos de análise desta situação social.

Nesta luta pela definição dos princípios legítimos de definição do mundo social, Bourdieu (2005c) apresenta uma economia dos bens simbólicos. Define-a como uma economia fluida e indeterminada com estratégias e práticas ambíguas, contraditórias, com dupla face e se apóia no tabu da explicitação, no recalque ou na censura do interesse econômico. Há um “silêncio compartilhado”. Os atos simbólicos supõem atos de conhecimento e reconhecimento. Desta forma, para que a troca simbólica funcione, faz-se necessário que os agentes sejam dotados das mesmas categorias de percepção e de avaliação, resultado de uma incorporação generalizada das estruturas do mercado de bens simbólicos, e que haja recompensas, lucros simbólicos, com frequência, conversíveis em lucros materiais.

Há, assim, um capital simbólico comum a todos os membros do grupo de um determinado campo. Percebido por todos, presente na relação entre propriedades que os agentes detêm e nas categorias de percepção que constituem e constroem categorias sociais, o capital simbólico é instrumento e alvo de estratégias coletivas que visam conservá-lo ou ampliá-lo e de estratégias individuais que visam adquiri-lo ou conservá-lo. Embora Bourdieu não descarte a possibilidade de revoluções simbólicas, a estrutura de distribuição do capital simbólico no campo tende a uma estabilidade.

O mundo social é apresentado pelo autor em uma concepção relacional. Assim sendo, os indivíduos ou grupos subsistem *na* e *pela* diferença, enquanto ocupam posições relativas em um espaço de relações, gerando antagonismos sociais e enfrentamentos coletivos. Há no campo uma luta pelo poder. (BOURDIEU, 2005c).

Um dos alvos das lutas que opõem o conjunto dos agentes ou das instituições que têm em comum o fato de possuírem uma determinada quantidade de capital específico (econômico ou cultural, especificamente), suficiente para ocupar posições dominantes no interior de seus campos respectivos, é a conservação ou a transformação da ‘taxa de câmbio’ entre os diferentes tipos de capital e, do mesmo modo, o poder sobre as instâncias

burocráticas que podem alterá-la por medidas administrativas [...] as forças envolvidas nessas lutas e a orientação, conservadora ou subversiva, que lhes é dada, dependem da ‘taxa de câmbio’ entre os tipos de capital, isto é, daquilo que essas lutas visam conservar ou transformar. (BOURDIEU, 2005c, p. 52).

A dominação não é simplesmente uma ação exercida por um conjunto de agentes com poderes de coerção, “mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se engendram na rede cruzada de limitações que cada um dos dominantes, dominado assim pela estrutura do campo através do qual exerce a dominação, sofre de parte de todos os outros.” (BOURDIEU, 2005c, 52).

Da mesma forma, a dominação simbólica é exercida com a cumplicidade objetiva dos dominados, pois, para que tal dominação se instaure, é necessário que o dominado aplique aos atos de dominação às mesmas estruturas de percepção que o dominante se utiliza para produzir tais atos. “A dominação simbólica apóia-se no desconhecimento, portanto, no reconhecimento, dos princípios em nome dos quais ela se exerce.” (BOURDIEU, 2005c, p. 168).

A violência simbólica, portanto, é uma violência branda, refinada, invisível, desconhecida como tal, é a da confiança, do reconhecimento e está tanto mais presente quanto mascarada. É uma violência censurada e eufemizada, isto é irreconhecível e reconhecida. (BOURDIEU, 2004a).

A violência simbólica é essa violência que extorque submissões que sequer são percebidas como tais, apoiando-se em ‘expectativas coletivas’, em crenças socialmente inculcadas. Como teoria da magia, a teoria da violência simbólica apóia-se em uma teoria da crença, do trabalho de socialização necessário para produzir agentes dotados de esquemas de percepção e de avaliação que lhes farão perceber as injunções inscritas em uma situação, ou em um discurso, e obedecê-las. (BOURDIEU, 2005c, p. 171).

Por outro lado, a noção de campo não se separa da noção de *habitus* na teoria da ação de Bourdieu.

Um campo propicia aos que se encontram direta ou indiretamente submetidos à sua influência esquemas de pensamento particulares e particularizados e uma disposição geral geradora de esquemas particulares capazes de serem aplicados em campos diferentes do pensamento e da ação, aos quais se pode dar o nome de *habitus*. (BOURDIEU, 2005b, p. 211).

habitus [são] sistemas de disposições duráveis, como estruturas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e

estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser, contudo, produto da obediência a regras. Estas disposições são objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e do domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente. (BOURDIEU, 1983a, p. 60 e 61).

Bourdieu (1983a) utiliza-se da palavra disposição para exprimir o que o conceito de *habitus* recobre: por um lado, o resultado de uma ação organizadora, aproximando-se da ideia de estrutura; e por outro lado uma designação de uma maneira de ser, um estado habitual, uma predisposição, uma tendência, propensão ou inclinação. *Habitus* indica ainda a disposição incorporada, quase postural, para Bourdieu (2006, p. 62) é como uma espécie de “sentido do jogo que não tem necessidade de raciocinar para se orientar e se situar de maneira racional num espaço”.

O *habitus* é, para Bourdieu (1983a, p.73), a “mediação universalizante que faz com que práticas sem razão explícita e sem intenção significativa de um agente singular sejam, no entanto, ‘sensatas’, ‘razoáveis’ e objetivamente orquestradas.” Esta mediação universalizante se torna possível pelo fato de que

a identidade das condições de existência tende a produzir sistemas de disposições semelhantes (pelo menos parcialmente), a homogeneidade (relativa) do *habitus* que delas resulta está no princípio de uma harmonização objetiva das práticas e das obras, harmonização esta própria a lhes conferir a *regularidade* e a *objetividade* que definem sua ‘racionalidade’ específica e que as fazem ser vividas como evidentes ou *necessárias*, isto é, como imediatamente inteligíveis e previsíveis, por todos os agentes dotados do domínio prático do sistema de esquemas de ação e de interpretação objetivamente implicados na sua efetivação e por esses somente (quer dizer, por todos os membros do mesmo grupo ou da mesma classe, produtos de condições objetivas idênticas que estão destinadas a exercer simultaneamente um *efeito de universalização e de participação*, na medida em que elas só homogeneízam os membros de um grupo distinguindo-os de todos os outros). (BOURDIEU, 1983a, p. 66 e 67).

A definição de um campo e sua gênese social, segundo Bourdieu (2006, p.69), se faz pela apreensão daquilo “que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram”. A estrutura do campo social se define em cada momento pela estrutura da distribuição do capital simbólico e dos ganhos característicos dos diferentes campos particulares, mediada pelo *habitus* de seus participantes. Em cada um desses espaços de jogo, “a própria definição

daquilo que está em jogo e dos vários trunfos pode ser posta em jogo.” (BOURDIEU, 2006, p. 149 e 150).

Todo o campo é lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão do campo. A questão da legitimidade surge da própria possibilidade deste pôr-em-causa, desta ruptura com a *doxa* que aceita a ordem corrente como coisa evidente. (BOURDIEU, 2006, p. 150).

Com base nesses conceitos operacionais de Bourdieu, na análise do subcampo da gestão educacional, podem-se formular algumas questões, fundamentais à compreensão da linguagem que nele se joga. O que, no campo da gestão educacional, faz a necessidade específica da crença que o sustenta? O que pode ser identificado como evidente e vivido como necessário ou como *doxa* que aceita a ordem corrente como coisa evidente?

A figura de diretor será uma naturalização do campo da gestão educacional que a torna, portanto, evidente e necessária? Nestes termos, esta é uma dimensão que se coloca, necessariamente, como objeto de reflexão. A naturalização da figura do diretor está incorporada como um *habitus* e, portanto, configura-se como uma disposição incorporada aos sujeitos no campo da gestão da educação?

O *habitus* fornece, portanto, um princípio de sociação e de individuação: sociação porque as categorias de juízo e de ação, vindas da sociedade são partilhadas por todos aqueles que foram submetidos a condições e condicionamentos sociais similares; individuação, porque cada pessoa ao ter uma trajetória e uma localização únicas no mundo, internaliza uma combinação incomparável de esquemas. (WACQUANT, 2007)

A tese de Correa demonstrou a naturalização da figura do diretor, respaldada por uma socialização, ou um condicionamento social, reconhecida por todos e extorquindo submissões, e apresenta-se com autoridade para mandar, vigiar, punir, mediante um silêncio compartilhado dos agentes. E, nesta troca simbólica, percebe-se, além da incorporação generalizada dos bens simbólicos, as recompensas, os lucros simbólicos que se convertem em lucros materiais, mesmo que seja uma gratificação salarial.

Da mesma forma, Paro⁴¹ formulou uma questão: “até quando vamos continuar brincando de diretor?” Talvez seja uma das possibilidades de resposta aos questionamentos. O silêncio compartilhado em relação ao recebimento de comissão, nomeação partidária ou

⁴¹ Em 2007, Porto Alegre- RS, na mesa redonda “Do pioneirismo de Querino Ribeiro à gestão escolar do século realizado XXI”, realizada no XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação.

gratificação, significa colocar-se acima dos demais e, assim, faz jus a uma diferença de salário em relação ao conjunto dos outros profissionais da escola e uma distinção de ocupação de lugar, de mando, e uma eufemização das relações econômicas no campo.

A hierarquização nas relações entre professores e diretores também foi problematizada no estudo de Oliveira (2005), que apontou a criação, em Campinas, de um conselho de diretores⁴². Esse conselho atuava acima das decisões coletivas das escolas, emitia notas e pareceres sobre todas as decisões da política pública municipal educacional, constituindo-se como um grupo organizado das diretoras e diretores da Secretaria Municipal de Educação para defesa de seus direitos e preservação, a todo custo de seu status e posição de mando e controle dentro desta estrutura, tal como um grupo paraadministrativo e corporativista de defesa de interesses dos participantes do grupo.

A lógica de dominação dos níveis assim chamados de mais “alta patente” da estrutura da SME, ponto de extremo conflito aqui identificado e posteriormente analisado com mais profundidade, significava um alijamento dos centros de decisão dos que mais abaixo estavam na “hierarquia escolar”, em especial, professores. As queixas em relação ao controle extremo e situações de subserviência em relação aos diretores, vice-diretores, e supervisores [...] (OLIVEIRA, 2005, p. 231).

⁴² O Conselho dos Diretores das Escolas Municipais (Codem) era registrado em cartório, possuindo, estatuto próprio, tendo o registro no 1º Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Campinas, nos seguintes termos:

Artigo 3 - O Conselho das Direções das Escolas Municipais de Campinas - Codem tem como objetivo participar:

- a) de reuniões decisivas sobre Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação, Estrutura Organizacional e Infra Estrutura da SME e da Fumec, nas diversas instâncias do. poder, contribuindo efetivamente para a democratização e exercício da cidadania na Educação;

- b) com representatividade dos segmentos deste órgão junto ao Conselho Municipal de Educação;

- c) com representatividade dos seus segmentos junto à SME em defesa dos interesses do Estatuto da categoria e demais disposições legais, inclusive nas negociações salariais e comissões afins;

- d) da elaboração das Portarias que estabelecerem normas e critérios do Calendário Escolar anual, da remoção, da substituição do acesso dos especialistas e qualquer medida que venham a afetar direta ou indiretamente a estrutura hierárquica da categoria;

- e) nas Reuniões Administrativas com os Coordenadores das SARs, garantindo na pauta um espaço para socialização das atuações do Conselho das Direções das Escolas Municipais de Campinas

Artigo 1º - São atribuições do Conselho das Direções das Escolas Municipais de Campinas.- CODEM, pleitear representação para discutir juntamente com órgãos competentes da SME e dar parecer sobre:

- a) as metas a serem seguidas e alcançadas pela SME;

- b) as alternativas e soluções. para os problemas de natureza administrativa, pedagógica e estruturais;

- c) as normas e critérios das portarias do calendário escolar anual, de remoção, de substituição e do acesso dos especialistas em Educação;

- d) os processos de penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os especialistas em Educação;

- e) os assuntos apresentados como reivindicações e sugestões da categoria, que visem melhoria da qualidade do ensino e promovam condições necessárias para que os objetivos propostos sejam atingidos. (Estatuto do Codem, 1994 apud OLIVEIRA, 2005)

A autora também destaca como características da hierarquização o favorecimento aos profissionais localizados em escalas “superiores” da SME, práticas estas expostas, por exemplo, nas decisões tomadas quase sempre “de cima para baixo”, como as experiências de mudanças no estatuto do magistério, a proposta pedagógica do sistema municipal, a tentativa de reorientação curricular e da sistemática da avaliação feitas sem consulta ou a participação dos professores.

2.2.3 Participação nos conselhos escolares

Em relação aos embates e divergências em torno da participação, foram identificadas algumas particularidades e optou-se por analisar duas dimensões. a) participação da comunidade na gestão; e b) participação versus legitimação.

Os Conselhos de Escola foram apreendidos no estudo de Oliveira (2005) como um organismo de gestão da unidade, composto por representantes da direção, dos professores, dos funcionários, dos alunos, dos pais e das organizações do bairro. Desse modo, base de democratização da gestão da unidade como sujeito do processo educacional, e o centro permanente de debates e articulação de todas as questões que perpassam a escola.

O Conselho de Escola se propõe a propiciar a mais ampla participação da comunidade, reconhecendo o seu direito e seu dever, garantindo a democracia plena da gestão financeira da unidade, naquilo em que ela tem autonomia em relação à receita e despesa. Deveria contribuir para a qualidade do ensino ministrado na unidade; integrar todos os segmentos da unidade na discussão pedagógica e metodológica; integrar a escola no contexto social, econômico, cultural em sua área de abrangência; levar a unidade a interagir em todos os acontecimentos da relevância que ocorreram ou que venham a ocorrer em sua área de abrangência; e ser uma das instâncias da construção da cidadania e gestão democrática da escola. [...] O Conselho de Escola, ainda, elaboraria, conjuntamente com a equipe de educadores, o calendário escolar e projeto pedagógico da unidade, observadas as normas oficiais; aprecia os relatórios anuais da Unidade; e acompanha o desenvolvimento do projeto pedagógico. (OLIVEIRA, 2005, p. 215).

A autora aponta a afirmação dos conselhos escolares como proposição da gestão do Projeto Escola Viva. Contudo, a pesquisa empírica demonstra outra dimensão.

Destaca-se que em quase todas as falas coletadas [...] o papel do Conselho de Escola enquanto conselho gestor é minimizado, anulado e desqualificado

como instância manipulável pelas direções, bem como as reuniões de TDC ou de Avaliação do Projeto Pedagógico (AVP) são, em geral, referenciadas como reuniões conduzidas pela equipe gestora da Unidade Educacional, sem a participação dos professores.

Por outro lado, como veremos, os diretores reclamam de sua interferência nas decisões, sendo poucas as referências as quais reconhecem o Conselho de Escola como um componente participativo e complementar das atividades da gestão escolar, ou mesmo um caminho para torná-la coletiva. (OLIVEIRA, 2005, p. 364)

Na experiência de Campinas, o Conselho das Escolas Municipais, formado por representantes dos conselhos de cada unidade escolar, eleito por seus pares, atua no planejamento dos trabalhos de cada ano letivo, reunindo-se a cada dois meses para debater questões como a elaboração do orçamento da Educação, discussão da política educacional, garantia e permanência com qualidade do aluno na rede, incluindo a alfabetização do adulto.

Entretanto, na experiência de Aracaju, encontrou-se referência à exclusão da participação da comunidade na gestão da escola.

Num dos eventos que participou foi responsável por uma perda fundamental: quando os participantes do Seminário sobre gestão democrática decidiram favoravelmente sobre a inclusão de pais e lideranças comunitárias nos Conselhos Escolares, seu presidente influenciou no sentido contrário e conseguiu reverter aquela posição, gerando inclusive um mal-estar com os representantes da sociedade civil organizada. (BEZERRA, 2007, p. 177).

Na experiência estudada por Souza (2006), observaram-se os processos de implementação do princípio da autonomia sob uma matriz de orientação neoliberal na rede pública de Recife. O autor defende que, em escolas localizadas em comunidades que historicamente são reconhecidas por sua capacidade de organização, mobilização e participação popular ocorrem um movimento de autonomia que escapa do modelo outorgado pelos órgãos superiores de gerenciamento da rede escolar em virtude de os atores sociais de estas escolas possuírem anseios e concepções de autonomia da escola que resultem de processos participativos. O autor descreve o histórico de lutas da comunidade do bairro recifense Brasília Teimosa e o relaciona ao envolvimento da comunidade na gestão da escola e à qualidade do ensino desenvolvido.

Por outro lado, o estudo de Santos (2004) também demonstrou o envolvimento do coletivo de professores na organização e implementação de uma gestão colegiada no Colégio Universitário de São Luiz (MA). A gestão colegiada foi construída mediante a elaboração de seu projeto político-pedagógico, por meio de planejamento participativo e de processos

coletivos de tomada decisão. Entre os resultados desse processo de gestão democrática, Santos (2004, p.151) aponta ainda “a participação de vários segmentos da coletividade escolar, aproximação dos pais da escola, processo eleitoral, criação e funcionamento de conselhos de escola, autonomia dos membros do conselho.”

Contudo, a autora aponta também debilidades a serem superadas, tais como as posturas corporativas e a predominância do segmento docente no conselho escolar. Desse modo, a autora propõe o estabelecimento do princípio da paridade entre os segmentos para composição do conselho.

Além da análise referente à participação da comunidade escolar na gestão da escola, embates se desenvolveram na questão participação *versus* legitimação e estão presentes nas teses de Cabral Neto e Bezerra, pois participar do processo significa legitimá-lo. Essas lutas, confrontos e dissensos foram levados a cabo pelo sindicato dos professores, em um dos depoimentos apresentados pela autora,

Lamentavelmente o Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju (Sindipema), apesar de muito atuante nas reivindicações salariais, na defesa dos direitos docentes, de melhores condições de trabalho e nas greves, manteve-se praticamente à margem do processo de construção da Proposta Curricular propriamente dita; pareceu não perceber sua importância e também não querer contribuir, com receio de fortalecer uma administração municipal cuja política salarial repudiava com tanta veemência. Sua participação limitou-se à abertura de alguns eventos, através de representação. (BEZERRA, 2007, p. 177).

A tese de Cabral Neto também aponta para embates relacionados à inclusão da participação na agenda do governo na experiência do Projeto Nordeste, decorrente de uma estratégia política de legitimação para a execução do projeto. Nesse processo de concessão de participação nas políticas públicas *versus* busca de legitimação das ações governamentais, a sociedade civil brasileira, mais organizada, passou a requerer mais participação nas decisões e ações governamentais.

É fundamental acentuar que o planejamento participativo não pode esconder sua tessitura típica de proposta de intervenção na realidade. Todo planejamento significa intervenção, pois parte da convicção de que é possível direcionar o curso da história, pelo menos em parte. O que diferencia o planejamento participativo de outros não é uma pretensa supressão da intervenção, trata de reduzi-la, compondo uma cena de atores produtivos na qual a discriminação entre sujeitos e objetos diminua ao mínimo possível. Planejamento participativo, em termos realistas e dialéticos, é aquele que democratiza a intervenção. (CABRAL NETO, 1997, p. 80).

Para o autor, o Estado adiantou-se e concedeu a participação para não perder o controle da situação, neste sentido, para o autor, participar pode significar legitimar.

Assim, o estudo da participação realizado por Lima (2001) demonstra o amplo espectro sob o qual as estratégias de participação podem ser compreendidas. O autor apresenta uma tipologia da participação e da não-participação na escola⁴³. Preliminarmente, distingue o autor a participação do tipo consagrada e a do tipo decretada da participação praticada que, no caso em tela, permite compreender a situação descrita no Projeto Nordeste apresentada por Cabral Neto em que ocorre uma concessão de participação nas políticas públicas.

As experiências analisadas reforçam um movimento dos sujeitos sociais em termos de práticas, de convicções e propostas que acreditam, demonstrando assim, uma disposição em defender seus valores, conquistas e utopias.

2.2.4 Centralização e descentralização nos sistemas de ensino público

A tese de Cabral Neto (1997) contextualiza o Projeto Nordeste inserido nos acordos de negociação da dívida externa brasileira com o Banco Mundial, sob monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), na década de 1980. Os acordos eram feitos em uma esfera acima da execução do projeto, de forma que muitas das decisões já estavam tomadas. Contudo, as estratégias de planejamento participativo e as orientações de descentralização prescritas no projeto deixavam espaços para a luta em torno da participação nas decisões e ações governamentais.

O processo de definição das diretrizes educacionais para o Projeto Nordeste foi perpassado por negociações que envolveram vários atores em diferentes níveis da administração pública. O embate centralização *versus* descentralização perpassou todo processo de formulação da política educacional para o Nordeste.

Inicialmente, a luta se localizou entre a disputa pela coordenação do projeto na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Sudene, e o Ministério da Educação;

⁴³ A tipologia de Licínio Lima (2001), grosso modo, pode ser apontada nas seguintes participações: consagrada, decretada e praticada, com base nos critérios democraticidade (direta e indireta); regulamentação (formal, não-formal e informal); envolvimento (ativo, passivo e reservada); orientação (convergente e divergente). Além da tipologia da não-participação: consagrada, decretada e praticada (imposta, induzida e voluntária).

posteriormente, o embate se desenvolveu entre o MEC e as Secretarias de Educação dos Estados do Nordeste em relação ao fortalecimento das estruturas centrais da administração do projeto, em detrimento das estruturas regionais.

Se de um lado, como forma de enfraquecer as reivindicações locais, as reuniões passaram a se realizar no MEC, em Brasília. Por outro lado,

[...] um outro mecanismo de luta emergiu: a articulação de um outro encontro, não mais em Brasília e sem a participação do MEC, para discussão coletiva e sondagem da posição dos Secretários de Educação, a quem caberia a decisão de levar a frente o confronto com o MEC. (CABRAL NETO, 1997, p. 153).

Desse encontro surgiu a Carta de Natal que definia como eixo central a escola, complementado da valorização do magistério e da expansão das oportunidades educacionais, e não o fortalecimento institucional como propunha o MEC. Para Cabral Neto (1997, p. 161) a polêmica não se fundamentava em uma concepção diferenciada de proposta, mas em o “Ministério da Educação ter apresentado uma proposta que não resultara da discussão com os Estados”.

A disputa se fortaleceu a favor das Secretarias Estaduais em virtude de as eleições para governador terem renovado os quadros das Secretarias com profissionais oriundos das Universidades Federais, conferindo maior prestígio aos órgãos locais, além de os novos Secretários de Educação falarem em nome de governadores eleitos diretamente.

A lógica dos estados era após a elaboração e conclusão de seus planos quinquenais, os recursos do Banco Mundial seriam alocados. Contudo, a lógica do banco era outra. O Banco Mundial faria uma auditoria em cada Secretaria de Educação dos Estados envolvidos no projeto, por meio de assessoria de seus consultores e mediante a contratação de suas equipes para coordenar a necessária reforma administrativa, significando a criação de uma estrutura paralela nas Secretarias destinadas à coordenação do projeto.

Em posição oposta, para os Secretários de Educação, o sentido da reforma administrativa tinha como referência a necessidade de implantar a gestão democrática, com vistas a criar mecanismos para facilitar as relações entre topo e base do sistema educacional.

Assim, o Banco chegava aos estados com suas propostas e intenções já definidas; e os Secretários radicalizaram o debate e suspenderam as negociações. “Em síntese, os Secretários tencionavam receber os recursos, mas sem abrir mão da autonomia para gerenciá-los; o Banco propunha-se a emprestá-los, desde que controlando a sua destinação.” (CABRAL NETO, 1997, p. 174)

O fechamento do acordo na área da educação fazia parte de um projeto mais amplo e em fase adiantada de negociação com o governo brasileiro. Contudo, o banco recuou e adiou o envio de recursos em função da suspensão temporária, devido às dificuldades do Brasil nas negociações internacionais por conta do não pagamento da dívida externa em 1987.

A análise de Souza (2006, p. 212) acerca dos processos de descentralização recorda que suas reivindicações são cronologicamente anteriores à concepção neoliberal, posto que, “na ótica progressista, a descentralização resulta do compromisso e das lutas em vista da conquista de um maior nível de democratização”. Nessa perspectiva, a descentralização só se torna possível pela participação e ela se esvazia quando não se faz acompanhar de efetivo poder decisório bem como não se criam instrumentos de controle à disposição de todos os interessados.

O estudo de Souza analisa os processos de descentralização, implementados por meio da institucionalização de Unidades Executoras com vistas ao recebimento dos recursos do FNDE que, embora descentralizados, são recentralizados na esfera federal ao definir rigidamente as finalidades dos gastos. Por outro lado, a ênfase nas Unidades Executoras resultou em prejuízo para dinamização e desenvolvimento do Conselho Escolar.

2.2.5 Projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica

A análise de uma proposta pedagógica subjacente à defesa de uma gestão democrática percebida no exame das experiências nas escolas e sistemas de ensino público, requer, antes, a discussão de alguns elementos que dizem respeito à relação escola e sociedade. Isso porque a defesa de uma proposta de democratização da gestão pode estar associada a uma proposta pedagógica, em virtude da especificidade da organização escolar de socializar e atualizar o conhecimento historicamente produzido. (Cf. PARO, 1993).

Pode-se ainda formular uma questão básica: é a escola uma instituição que assegura a reprodução do espaço social e do espaço simbólico? O próprio Bourdieu (2005c, p. 35) responde: Há “mecanismos extremamente complexos pelos quais a instituição escolar *contribui* (insisto nessa palavra) para reproduzir a distribuição do capital cultural e, assim, a estrutura do espaço social”. Para o autor, por meio de uma série de operações de seleção, o sistema escolar separa os detentores de capital cultural herdado daqueles que não o possuem, mantendo as diferenças sociais preexistentes e instituindo fronteiras sociais. Um dos

mecanismos que contribui para a distribuição desigual do capital cultural e inserção subalterna no espaço social pode ser a gestão da organização escolar.

No campo educacional, pode-se afirmar que há uma luta pela acumulação e monopolização total ou parcial dos instrumentos de apropriação dos recursos simbólicos da sociedade, tais como a escrita, leitura e outras técnicas de codificação.

O sistema de produção de bens simbólicos desempenha funções ideológicas pelo fato de manterem escondidos os mecanismos pelos quais eles contribuem para a reprodução da ordem social e para a permanência das relações de dominação, mas *não* através de ideologias inculcadas pelos sistemas de ensino, mas é

[...] através da justificação prática da ordem estabelecida que tal sistema instaura quando dissimula sob a relação patente, garantida por ele, entre diplomas e cargos, a relação que ele *registra sub-repticiamente*, sob a aparência de igualdade formal, entre os diplomas obtidos e o capital cultural herdado, ou seja, através da legitimação que fornece assim à transmissão desta forma de herança. Os efeitos ideológicos mais óbvios são aqueles que, para exercerem, não precisam de palavras, mas do silêncio cúmplice. (BOURDIEU, 2004a, p. 200).

Entre os efeitos ideológicos, há uma crença no “efeito de destino” que o sistema escolar exerce sobre as crianças e jovens. Para Bourdieu (2005c, p. 46), ocorre uma brutalidade psicológica que a instituição escolar impõe seus julgamentos totais e seus vereditos sem apelação, classificando todos os alunos em uma hierarquia única, de forma que os excluídos são condenados em nome de um critério coletivamente reconhecido e aprovado, portanto, psicologicamente indiscutível e indiscutido, o da inteligência. Assim, muitas vezes, “para restaurar a identidade ameaçada, eles com frequência não têm outro recurso a não ser as rupturas brutais com a ordem escolar e a ordem social”.

No Brasil, o problema da repetência e da evasão escolar, ou a existência de uma “pedagogia da repetência” e “cultura da repetência” indicam falhas do sistema de ensino. Contudo, há uma culpabilização dos alunos pobres, decorrente da ausência de crítica à escola no que se refere à qualidade do ensino. Este é um aspecto mais perverso e antidemocrático do sistema de ensino e contribui para diminuir a auto-estima e criar uma auto-imagem negativa entre aqueles alunos.

A escola situada no sistema capitalista reforça os mecanismos de seletividade e de reprodução das classes sociais, ao mesmo tempo, uma instituição social que funciona, no nível da formação de estruturas formais de consciência, como instrumento de democratização. Para Freitag (1984), as crianças que frequentaram a escola pública de forma regular durante

oito anos apresentam, independentemente de sua classe social, estruturas cognitivas cuja capacidade formal de processamento das informações vindas de fora e de elaboração de ideias e de representações do mundo é igual para todas.

Não é demais reafirmar a importância da escola para a construção da memória e do espírito crítico, para capacitar o indivíduo a ultrapassar a atividade cognitiva puramente concreta e situacional, permitindo a incorporação da experiência humana em outros contextos. Zaluar (2004) também se refere a autores que vêem o espaço escolar como local onde melhor se desenvolve a cognição na transição do pensamento concreto para o abstrato, ou pré-reflexivo para o pensamento crítico sob a orientação coletiva ou individual. A escolarização, então, caracteriza-se por ações deliberadas e sistemáticas de ensino pela ênfase em princípios e habilidades que são essenciais no domínio do pensamento abstrato. As fases da escolarização se revelam importantes para a criação de novos motivos nas relações sociais, os quais aparecem no processo do trabalho coletivo, do planejamento comum da atividade laborial e do ensino básico. Por ser assim, tornam-se “ainda mais trágico as conseqüências do fracasso da escola pública em garantir os conteúdos mínimos da aprendizagem”. (ZALUAR, 2004, p. 113).

Bourdieu (2005b), contudo, ao analisar as funções sociais da escola por meio dos valores que são cultuados no interior do sistema de ensino, alerta como este sistema acaba por se pôr a serviço de uma função externa à escola, a serviço do sistema social mais amplo ao legitimar e dissimular a diferenciação social, ao cumprir suas funções “exclusivamente pedagógicas”.

Contudo,

[...] a maneira de a escola contribuir para a transformação social é o alcance de seus fins especificamente educacionais, precisamos dotá-la da racionalidade interna necessária à efetiva realização desses fins. [...] A Administração escolar precisa saber na natureza própria da escola e dos objetivos que ela persegue os princípios, métodos e técnicas adequados ao incremento de sua racionalidade. (PARO, 1993, p.136).

Para Bourdieu, essa questão é complexa, pois a ruptura não resulta apenas de uma simples tomada de consciência; “a transformação das disposições não pode ocorrer sem uma transformação anterior ou concomitante das estruturas objetivas das quais elas são o produto e às quais podem sobreviver”. (BOURDIEU, 2005c, p. 194).

A destruição deste poder de imposição simbólico radicado no desconhecimento supõe a tomada de consciência do arbitrário, quer dizer, a

revelação da verdade objectiva e o aniquilamento da crença: é na medida em que o discurso heterodoxo destrói as falsas evidências da ortodoxia, restauração fictícia da doxa, e lhe neutraliza o poder de desmobilização, que ele encerra um poder simbólico de mobilização e de subversão, poder de tornar actual o poder potencial das classes dominadas. (BOURDIEU, 2006, p. 15).

Assim, nas experiências estudadas, percebe-se a defesa de uma proposta de democratização da gestão associada a uma proposta pedagógica.

A proposta curricular de Aracaju, objeto da tese de Bezerra, parte do princípio da organização do currículo como princípio educativo. Isso significa que o trabalho é uma categoria central que faz do currículo. Da mesma forma, na tese de Correa, há indicação dos projetos político-pedagógicos elaborados nas escolas, construídos coletivamente, como instrumentos que viabilizam uma gestão democrática.

A tese de Souza aponta a mediação da autonomia da escola por meio do projeto político-pedagógico, de forma a ser o projeto o elemento balizador da autonomia administrativa, financeira e pedagógica; elemento singular da edificação da gestão democrática e para a construção e conquista da autonomia da escola.

Da mesma forma, a tese de Santos, retratando a experiência do Colégio Universitário, demonstrou a centralidade do projeto político-pedagógico para a efetivação de uma gestão colegiada. Também na experiência do Projeto Nordeste, Cabral Neto imputa centralidade ao projeto pedagógico da escola, como possibilidade de se construir a gestão democrática no interior da escola. Deste modo, avalia que a gestão democrática exclui a elaboração de propostas padronizadas que tiram da escola a possibilidade de construir, coletivamente e de forma criativa, o seu projeto pedagógico.

[...] implantar a gestão participativa significa compreender que os sujeitos não são meros consumidores de propostas concebidas e impostas de cima para baixo pelas equipes centrais. Ao contrário, são potencialmente atores que devem decidir e usufruir de suas próprias decisões. (CABRAL NETO, 1997, p. 198).

A experiência estudada por Garcia (2003) se realizou na Escola Estadual Aparecida Mendes, em São Paulo. Nela, não há uma proposta pedagógica vinculada à gestão democrática. No entanto, há uma intencionalidade nas relações sociais na escola, que prioriza as formas de convivência democráticas e a participação nos mecanismos de gestão. Esta intencionalidade, contudo, se realiza na dimensão informal das relações na escola. A ausência

de uma proposta pedagógica que vincule a experiência de democracia à democratização da educação, no sentido da socialização do conhecimento será problematizada no item a seguir.

Outra luta referente ao projeto político-pedagógico apresentou contornos específicos, especialmente no que se refere à experiência de Aracaju. Trata-se do embate que ocorreu em torno de salário/condições físicas das escolas X elaboração da proposta curricular. “Perguntávamos: como defender a escola socialista num cargo de direita? Como defender a escola unitária e a politecnia quando as escolas sequer tinham papel?”⁴⁴ (BEZERRA, 2007, p. 151). Como prolongamento desta polêmica, havia o questionamento da destinação da verbas na Semed, se a verba deveria ir para a execução de cursos e palestras ou para o aumento dos salários dos professores. Ainda nesse aspecto, Bezerra (2007, p. 217) avalia que o maior limite da experiência de Aracaju foi “não ter assegurado condições de trabalho às escolas, aos professores e aos alunos, compatíveis com a natureza da proposta, pré-requisitos de substantivos avanços político-pedagógicos”. Isso porque, “sem salário justo para os professores e sem saneamento das deficiências nas escolas, nenhuma experiência transformadora concretiza-se”.

A disputa em torno da implementação da proposta curricular de Aracaju foi permeada pelo questionamento de ordem salarial na perspectiva dos professores, mediada pelo sindicato docente. Se por um lado, a reivindicação salarial dos professores pode ser associada a uma dimensão do direito à educação, por outro pode também ser pensada como um embate corporativista na perspectiva do desenvolvimento curricular.

Na experiência do Projeto escola Viva de Campinas, as escolas foram incentivadas a registrar suas experiências, como forma de refletirem em conjunto sobre suas demandas, e a divulgarem suas experiências inovadoras, nos seguintes termos:

Artigo 1º. Cada Unidade Educacional deverá fazer uma análise das ações em realização no ano de 2003, utilizando como critérios os eixos do Projeto Político-Pedagógico da Escola Viva e do seu Projeto Político-Pedagógico, elaborado e desenvolvido coletivamente neste ano, e:

⁴⁴ Convém ressaltar a conjuntura em que se realizou a experiência de Aracaju. Tratou-se do período de fim do governo José Sarney e eleição, posse, *impeachment* de Fernando Collor de Mello e governo Itamar Franco. Em nível local, em Sergipe, fim do governo estadual de Antônio Carlos Valadares e início do governo de João Alves Filho (ambos do PFL). Em nível municipal, em Aracaju, era o início da gestão do prefeito Wellington Mota Paixão (PSB). A eleição de Paixão foi apoiada por uma “frente progressista” de vários partidos de esquerda, sob liderança do ex-prefeito Jackson Barreto (PSB), “afastado em 1986 por um ato do governo estadual, que declarou intervenção na Prefeitura de Aracaju; a vitória de Wellington Paixão foi considerada a ‘resposta de Aracaju’”. (BEZERRA, 2007, p. 46). Este período também foi uma época marcada por fortes impactos da crise econômico-financeira do país que atingia os cofres e projetos municipais, quando, por exemplo, os salários do funcionalismo municipal de um mês eram pagos no 20º dia do mês seguinte.

- I - relatar os resultados alcançados na Educação Infantil levando-se em conta os temas específicos das articulações entre o trabalho pedagógico de educar e cuidar, a potencialização do acesso às vagas e a frequência das crianças;
- II - relatar os resultados alcançados no Ensino Fundamental levando-se em conta o acesso, a permanência e a aprovação dos alunos;
- III - relatar os resultados alcançados na Educação de Jovens e Adultos levando-se em conta o acesso, a permanência, o incentivo e a aprovação dos educandos;
- IV - relatar as ações realizadas para ampliar as fronteiras de tempo/espço/saberes/linguagens no processo educativo singular da Unidade Educacional. (OLIVEIRA, 2005, p. 409)

A tese de Garcia (2003) focalizou a relação que se estabelece entre uma escola que se organiza de forma a garantir a participação dos estudantes nos processos de tomada de decisões na escola e à existência de uma intencionalidade no que se refere à construção de uma proposta pedagógica que considere a democratização do conhecimento. Em relação a esta luta, a autora identifica algumas instâncias de deliberação na escola. As principais instâncias são o Conselho Escolar e Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC).

As reuniões denominadas HTPC são destinadas ao trabalho coletivo entre os professores e o professor coordenador de natureza pedagógica⁴⁵. Nessas reuniões, há participação de estudantes, contudo sua participação é indireta, ou seja, participam representante dos alunos, em sua maioria do grêmio; no entanto, os professores têm participação direta. Embora seja louvável a participação dos alunos nesta instância de deliberação da escola, uma vez que descentraliza as decisões, permitindo a um conjunto mais amplo de pessoas participar dos debates que dizem respeito ao cotidiano escolar, a destinação pedagógica da HTPC fica em segundo plano e até suprimida.

É importante ressaltar o privilégio dado às decisões de natureza coletiva, explicitado na utilização da HTPC como tempo de organização de todas as atividades escolares. Esse funcionamento, por sua vez, acrescenta uma nova dificuldade, percebida do ponto de vista da análise, mas também por alguns educadores: a ausência de tempo para as discussões de natureza propriamente pedagógica. (GARCIA, 2003, p. 145).

Nos depoimentos dos estudantes, sujeitos de pesquisa da tese de Garcia, é possível perceber a relevância da participação dos estudantes nos coletivos gestores da escola no sentido de formação para o exercício da cidadania, posto que aqueles mais participativos manifestam convencimento de que “a escola não é gerida por uma só pessoa, expressam suas demandas e localizam as instâncias nas quais devem se manifestar, o que sem dúvida

⁴⁵ São 3 horas em 33 horas de jornada de trabalho docente.

representa importante aprendizado para a vida democrática.” (GARCIA, 2003, p. 149). Para os alunos, o aprendizado democrático na escola promove ainda o sentimento de acolhimento, de pertencer, de ter direitos, de ser respeitado, de cooperar.

A autora considera que a participação em mecanismos de gestão e a convivência pautada por relações democráticas são meios para o alcance da democratização da escola na medida em que propiciam condições fundamentais para consecução do projeto educativo e representam a apropriação da própria democracia como valor; contudo, o que confere especificidade à escola no processo de apropriação cultural, são as relações pedagógicas voltadas à socialização do conhecimento que conferem centralidade e especificidade à ação da escola.

[...] a apropriação cultural que ocorre na sala de aula é de fundamental importância. Uma escola democrática que conte com a participação dos usuários nos mecanismos de gestão produz importantes experiências em termos de apropriação de saberes, mas tais saberes não podem se desarticular dos fins específicos que justificam a existência da escola. (GARCIA, 2003, 153 e 154).

Por perceber o caráter intrinsecamente político da educação e da educação escolar, a autora compreende-a como ato político democrático que se relaciona às condições de formação de sujeitos. Deste modo, a escola democrática incorpora o caráter político da educação à atividade pedagógica por ser necessário ao cumprimento de seus fins, relacionados estes aos processos de apropriação da cultura.

Assim, a qualidade em educação⁴⁶ diz respeito ao processo educativo escolar compreendido como apropriação da cultura e como ação político-democrática, considerando esta uma função primordial da instituição escolar.

⁴⁶ João Oliviera (2009) ressalta que o conceito de qualidade da educação é histórico e se altera no tempo e no espaço. O autor aponta alguns nexos constitutivos do conceito que envolve dimensões intra e extraescolares, considerando as questões socioeconômicas e culturais dos entes envolvidos. No plano do Estado, considera-se a dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias. No plano dos sistemas e das escolas, faz-se necessário considerar as condições de oferta do ensino, gestão e organização do trabalho escolar, formação, profissionalização e ação pedagógica, além do acesso, da permanência e do desempenho escolar. Algumas condições parecem consubstanciar uma escola com condições para oferta de ensino de qualidade: quadro de professores qualificados; existência de carga horária docente disponível para desenvolvimento de atividades que não sejam de aula; dedicação dos professores a uma só escola; aumento de salário de acordo com a formação continuada e titulação; corpo docente pertencente ao quadro efetivo; dedicação dos não docentes a uma só escola; instalações bem conservadas; existência de biblioteca e laboratório(s); motivação para o trabalho; diretor eleito e com experiência docente e de gestão; participação da comunidade escolar; integração da escola com a comunidade local e existência de conselho escolar (ou equivalente) atuante; cuidados com a segurança da comunidade escolar. O autor enfatiza que uma escola de qualidade possui clareza quanto a sua finalidade social, o que em geral se dá pelo projeto político-pedagógico e gestão democrática, e a sua função no que tange à atualização histórico-cultural e ao desenvolvimento de saberes em curso na sociedade contemporânea. Ver também: Dourado, 2007. Dourado; Oliveira, 2009. Educação & Sociedade, Campinas, v.28, n.100, 2007.

2.2.6 Autonomia e democracia

O eixo da autonomia e democracia foi percebido na análise do estudo de Souza (2006) e, preliminarmente, o autor apresenta uma definição de autonomia relativa à gestão da escola em três dimensões: autonomia administrativa, financeira e pedagógica, concebidas de forma integrada e interdependentes.

A autonomia administrativa consiste na possibilidade de a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, pessoas e recursos materiais de forma a atingir seus fins educacionais. A autonomia financeira trata da gestão de recursos patrimoniais e de transferências feitas pelo sistema educacional, de forma a dispor de um orçamento próprio; além de prestar contas e remanejar as diferentes rubricas de despesas. A autonomia pedagógica diz respeito à liberdade de ensino e pesquisa e, portanto, estreitamente ligada ao projeto político-pedagógico. A escola cuida da seleção e organização dos conhecimentos curriculares, introduz metodologias inovadoras, avalia desempenhos discente e docente, estabelece cronogramas, calendários e horários, articula-se com outras instituições educativas e exerce um poder decisório em relação à melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Nesses termos, Souza aponta ainda a relação próxima e interdependente entre autonomia e democracia.

[...] a autonomia da escola é um suporte necessário para que possa ocorrer a efetiva democratização da gestão e da escola. Como afirma Cury (1993, p. 66) “sem autonomia fica difícil imaginar por onde se pode implementar uma gestão democrática” e ainda para Lima (2001, p. 75) “uma escola (mais) democrática é, por definição, uma escola mais autônoma, em graus e extensão variáveis e sempre em processo. (SOUZA, 2006, p. 208).

Por outro lado, ressalta ainda o autor a dimensão de relatividade existente na autonomia da escola, visto não ser a escola uma instituição isolada, mas integrante de um sistema escolar, dependente de políticas públicas e da gestão pública.

A dimensão de relatividade da autonomia pode também ser percebida no estudo de Santos (2004) em que a gestão colegiada do Colégio Universitário de São Luiz foi construída mediante o processo de elaboração coletiva de seu projeto político-pedagógico. Nesse processo, instaurou-se dimensões de autonomia e democratização frente às determinações da UFMA, a quem o Colégio Universitário estava submetido.

Há, entretanto, elementos listados no estudo de Souza (2006) que, considerados isoladamente, não favorecem a construção da autonomia da escola: (i) a transferência de responsabilidade do sistema de ensino para a escola, o que corresponderia à desresponsabilização do sistema quanto aos destinos da escola e suas condições de atuação; (ii) a pulverização do sistema de ensino, pela crescente diferenciação entre as escolas, em decorrência de sua ação autônoma, o que inviabilizaria a unidade do sistema e, portanto, o princípio da equidade, que o sistema deve promover; (iii) a transferência de recursos financeiros e a cobrança de sua aplicação, sem transformação das relações de poder e criação de práticas participativas bidirecionais; (iv) a eleição de diretores, sem o comprometimento coletivo da comunidade escolar com a implementação de um projeto pedagógico; e (v) o aligeiramento, diluição e enfraquecimento das responsabilidades do Estado na educação, em vez de sua redefinição e fortalecimento.

A experiência examinada por Oliveira (2005) demonstrou o fortalecimento de processos democráticos por meio dos conselhos gestores da educação. Tal fortalecimento tinha o sentido de criar espaços e condições para que referendos populares sobre questões coletivas possuíssem caráter deliberativo. Entre os mecanismos apontados no estudo estão o Orçamento Participativo⁴⁷, Fórum de Representantes⁴⁸, Congressos de Educação, assembléias populares e dinâmicas de manifestação e voto popular.

Como tentativa inicial de sistematizar as experiências e eixos de lutas em torno da gestão democrática da educação, decorrente das sete teses examinadas, apresenta-se o Quadro 3 a seguir. A finalidade é sistematizar os eixos de disputa em torno dos quais, nas escolas e nos sistemas de ensino públicos, os sujeitos sociais fazem as lutas, negociações, intervenções modificam práticas, criam tensões acerca dos princípios, valores, convicções e práticas da gestão democrática que acreditam e desejam construir.

⁴⁷ O orçamento Participativo tem objetivo era o de criar condições para a organização popular em bairros e regiões, a fim de discutir e definir, a partir de suas necessidades, as formas de arrecadação e prioridades de investimento da Prefeitura. (OLIVEIRA, 2005, p. 213).

⁴⁸ O Fórum de Representantes foi um mecanismo criado com o princípio de que a gestão escolar deve permitir uma ampla participação de todos os membros da comunidade escolar, e que esta participação, em sua amplitude, não pode se reduzir a um conjunto de representantes segmentados, mas deve viabilizar canal de democratização da gestão da educação de Campinas, congregando as comunidades escolares que se reuniam mensalmente para a divisão de problemas, proposta de soluções partilhada com os profissionais de Educação nas mais diferentes Unidades educativas e órgãos complementares. (OLIVEIRA, 2005, p. 214).

QUADRO 3 - Eixos das lutas em torno da gestão democrática da educação

	Eixos em disputa	Autor(a)
1	Eleição de diretores	Ada Augusta C. Bezerra Antonio Cabral Neto Bianca Cristina Correa
2	Relações de hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor	Bianca Cristina Correa Regina Maringoni Oliveira
3	Participação nos conselhos escolares	Ada Augusta C. Bezerra Antonio Cabral Neto Bianca Cristina Correa Luiz Carlos Marques Souza Regina Maringoni Oliveira Sandra Regina R. Santos
4	Centralização e descentralização	Antonio Cabral Neto Luiz Carlos Marques Souza Regina Maringoni Oliveira
5	Projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica	Ada Augusta C. Bezerra Sandra Regina R. Santos Teise de Oliveira G. Garcia
6	Autonomia e democracia	Luiz Carlos Marques Souza Sandra Regina R. Santos Regina Maringoni Oliveira

Fonte: Elaboração da autora

Contudo, durante a análise dos eixos de luta, apreendeu-se também as formulações e o modo de se realizar a gestão democrática utilizados pelos autores para iluminar e interpretar aquelas experiências, apresentados a seguir.

2.3 Notas acerca do conceito de gestão da educação e gestão democrática da educação

O conceito de gestão democrática que norteou a análise da experiência na tese de Correa tem suas bases no pensamento de Vitor Paro. Ao partir do pressuposto que a gestão da escola diz respeito à coordenação do esforço coletivo fundamentada em princípios democráticos, “à escola não faz falta um chefe, ou um burocrata; à escola faz falta um colaborador, alguém que, embora tenha atribuições, compromissos e responsabilidades diante do Estado, não esteja apenas atrelado ao seu poder e colocado acima dos demais.” (PARO, 1997, p. 112). Desse modo, prossegue a autora

Inspirada pela proposta de Paro (1997) de criação de um “conselho diretivo” e da substituição do atual “cargo” de diretor por uma “função de coordenação geral da escola”, reitera-se aqui alguns elementos para a discussão acerca do tema. Assim, acentuando-se a urgente necessidade de se afirmar um outro modelo de gestão que, [...] represente mediação entre meios e fins, sendo concretamente objetivada não por uma única pessoa na ocupação de um cargo de chefia, defende-se a idéia de que a administração da escola, entendida como coordenação pedagógica, seja exercida por professores da própria escola, que ao longo do tempo se revezariam entre esse e o trabalho docente em sala de aula. A idéia subjacente é a de que, em tese, todos os professores devem ser capazes de compreender, acompanhar e auxiliar no projeto pedagógico coletivo da escola, não se limitando ao fazer mais restrito que ocorre em “sua” sala de aula. Em verdade, a idéia é a de que a participação ativa dos professores em todos os processos coletivos da escola não pode ser uma opção, mas, antes, um compromisso, uma especificidade de sua profissão da qual ele não pode se furtar. Assim como “ensinar” é algo inerente à prática profissional de todo professor, se não a sua atividade principal, a ocupação com o ensino não deveria se limitar a “sua” sala de aula e a “seus” alunos, mas antes, deveria se referir à escola em sua totalidade. (CORREA, 2006, p. 70).

Para Correa, o ponto central da democratização da gestão escolar está vinculado à forma como se institui a função de direção da escola.

É preciso, pois, que a organização da carreira do magistério e a política de cargos e salários valorizem o trabalho docente, associando-se tal medida à eleição como mecanismo de prover a função não de um diretor, mas de um coordenador que, sendo um professor da própria equipe, saiba, desde logo, ser aquela uma função temporária e parte inerente de sua função maior como docente. Tal mecanismo de definição da função coordenadora da escola só pode ocorrer retirando-lhe o caráter de “cargo de confiança” do Executivo, do contrário, perpetua-se a hierarquia, legitimada sobretudo pela diferenciação no que se refere à remuneração. (CORREA, 2006, p. 143).

O conceito de gestão democrática da educação que norteou o trabalho de Bezerra integrava a hipótese de sua pesquisa: a Proposta Curricular de Aracaju foi uma experiência de gestão democrática por ter sido um processo coletivo de tomada/execução/avaliação de decisões aberto à participação dos segmentos extra e intra-escolar, o qual respeitou a autonomia dos protagonistas, “repercutindo no plano pessoal, profissional e político e desenvolvendo uma consciência da responsabilidade individual e coletiva na luta pela democratização substantiva da educação pública”. (BEZERRA, 2007, p. 133).

A premissa que subjaz a esta compreensão de gestão democrática é que a gestão é concebida não como um fim em si mesmo, mas como mediação, como um meio para o alcance de fins essencialmente democráticos. Para Bezerra (2007, p. 211) “a gestão de um

empreendimento só é substancialmente democrática se este for conduzido de forma crítica, coletiva e organizada ao alcance dos seus objetivos.”

Não se pode renunciar, num projeto como o da Construção Coletiva da Proposta Curricular, da participação dos segmentos discente, pais de alunos e comunitários, representantes da voz do trabalhador [...]. Não se pode flexibilizar essa participação numa proposta de cunho politécnico. Esta é a alternativa para transformação da escola mais que reduzi-la á gestão democrática e a currículo. A gestão do currículo tem de estar pautada na interlocução e na luta por direitos, com a participação dos diversos segmentos, calcada numa conjuntura conhecida e discutida na escola. (BEZERRA, 2007, p. 214).

Com efeito, a participação⁴⁹ não foi compreendida como uma presença passiva em encontros coletivos, sem contribuição pessoal, nem o ativismo disperso marcado pelo proselitismo,

[...] mas sim a contribuição efetiva dos sujeitos na construção do objeto e nas respectivas decisões de forma direta (no caso dos GTs, Coordenação Geral, Grupão e eventos coletivos deliberativos) e indireta (no caso da base docente e discente da rede municipal de ensino, dos pais de alunos e comunitários, consultada oportuna e formalmente, mediante convocação ampla ou representação) [...] (BEZERRA, 2007, p. 214).

A construção da gestão democrática da proposta curricular foi desenvolvida por meio de vários encontros, culminando na I Jornada Municipal de Currículo. Três programas tiveram um papel preponderante na construção da proposta curricular: programa Horas de Estudo, Encontros Regionais de Escolas e I Jornada Municipal de Currículo.

Inicialmente foi sistematizado o Programa de Horas de Estudo⁵⁰ que proporcionou tempo de reflexão, análise/troca de experiências e aprofundamento da prática pedagógica e avanço político, organizativo e científico da categoria. Bezerra (2007, p. 53) considera o programa como um dos mais “eficazes mecanismos viabilizadores da construção coletiva” da Proposta Curricular.

As discussões que se desenvolveram nas escolas viabilizadas em virtude do Programa Horas de Estudo requereram fóruns mais amplos no sentido de deliberação coletiva. Daí a organização dos Encontros Regionais das Escolas. Ao mesmo tempo em que também se

⁴⁹ Esta compreensão de participação tem por base referencial: BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I e II Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

⁵⁰ Neste programa 25% da carga horária de trabalho docente era destinada ao estudo, assegurada no Estatuto do Magistério do Município de Aracaju, lei nº 1.350/1988.

desenvolviam as discussões nos 13 GTs⁵¹ com os representantes das escolas e SEMED em torno do processo ensino-aprendizagem e conteúdos essenciais da educação básica em suas reuniões semanais.

Bezerra (2007, p. 189) avalia, na experiência como um todo, uma contribuição para a aprendizagem e crescimento pessoal e profissional via intercâmbio com os demais participantes, “quando eram coletivizados anseios, receios e dúvidas, numa aprendizagem de trabalho com o coletivo, um caminhar juntos para a superação das limitações ou artimanhas da ideologia hegemônica.” Mas, foi no trabalho desenvolvido nos GTs, que a autora percebeu um processo de tomada de consciência, lento e celular que se realiza no cotidiano, como uma revolução invisível como pré-requisito da revolução visível.

O conceito de gestão democrática na tese de Cabral Neto relaciona-se à democratização de oportunidades educacionais, incluindo o acesso, a permanência e a qualidade do ensino, e com a gestão democrática, abrangendo a participação dos atores educacionais na concepção e na gestão da educação escolar.

Gestão democrática é um ato político e não administrativo, porque significa deslocar o poder de decisão e não apenas a execução. Ela ressitua a escola como espaço de poder ou, pelo menos, de pulverização do poder, retirando dos órgãos centrais e do governo a exclusividade da administração da educação. Por isso, como destaca Bordignon (1992), “democratizar implica em abrir espaço de poder locais, em construir políticas [...] de baixo para cima” (p.29). destaca ainda o autor “a descentralização do poder é extremamente difícil e raramente ocorre por livre vontade de quem o detém” (p.32). A descentralização do poder só é possível pelo fortalecimento do processo democrático, via organização e participação popular e requerer uma constante negociação entre diversos atores que estão disputando os espaços de poder na arena política em todos os níveis. (O'Donnell, 1989; Coutinho, 1992). (CABRAL NETO, 1997, p. 188).

A concepção de gestão democrática apresentada por Oliveira (2005) também é apresentada, nos termos do Projeto Escola Viva, explicitando a forma de participação da equipe pedagógica da Escola, de inserção dos alunos em sua organização e da participação da comunidade:

III - Gestão Escolar Democrática: a forma pela qual a Unidade Educacional e/ou espaço educativo organiza a construção do trabalho pedagógico envolvendo seus diferentes segmentos, explicitando:

⁵¹ A dinâmica dos GTs pode ser exemplificada com o GT-Alfabetização. Em 1992, ele promoveu o I Encontro de Professores Alfabetizadores, envolvendo 50 professores das horas de estudo, que representava 250 professores e 5 Encontros realizados em escolas-sedes.

- a) os trabalhos coletivos da equipe pedagógica: os momentos de discussão e acompanhamento dos planejamentos; as reuniões de trabalho docente coletivo; as reuniões entre os responsáveis pelos alunos e os educadores; as reuniões de conselho de classe, série e termo; as reuniões de integração; outros;
- b) a inserção e participação dos alunos nas diferentes instâncias educacionais: grêmios e grupos juvenis; conselho de classe, série e termo; conselho de escola; planejamento pedagógico; outros.
- c) a relação e atuação da Unidade Educacional e/ou espaço educativo e comunidade: a periodicidade e pautas do conselho de escola; a participação da escola em atividades da comunidade e a participação da comunidade em atividades da escola; as formas de comunicação utilizadas para que a comunidade tenha acesso às informações; a inserção da Unidade Educacional e/ou espaço educativo como equipamento público dentro da comunidade; a avaliação das proposições e relações da SME/Fumec com a Unidade Educacional e/ou espaço educativo; outros. (OLIVEIRA, 2005, p. 412)

A tese de Garcia apresenta, em sua construção conceitual de gestão democrática da educação, a vinculação entre os processos de apropriação de cultura, especificidade da atividade escolar, e o caráter intrinsecamente democrático dos processos educativos. Outra dimensão particular da educação, que lhe confere também especificidade, é a de trabalhar com a formação de novas gerações e com um campo de conhecimentos por meio dos quais essa formação ganhe significado.

Trata-se de considerar que gestão escolar é atividade orientada para a realização dos fins escolares. É, portanto, ação que não se esgota em si mesma, mas só é concluída quando esses fins são alcançados. De tal maneira que a participação, quando assumido o caráter político da educação, é algo inerente ao conjunto das relações em curso. (GARCIA, 2003, p. 6).

Sendo assim, a democratização da escola refere-se aos seus fins em primeiro lugar, o que significa que mecanismos de democratização da gestão ganham sentido na realização desses mesmos fins, que é o aluno educado. Decorre da condição de sujeitos de educandos e educadores a necessária participação nos processos educativos, que incluem as práticas que ocorrem em sala de aula e todas as outras que se dão no ambiente escolar.

A autora se referencia ainda em Justa Ezpeleta⁵² (1992) que discute o conceito de "gestão pedagógica" sublinhando o necessário vínculo entre a organização do trabalho escolar e o ato pedagógico.

⁵² EZPELETA Justa, Momentos de la investigación. Problemas y Teoría a propósito de La gestión pedagógica. In: EZPELETA Justa y FURLÁN, Alfredo. (org.) La gestión pedagógica de la escuela. Santiago, Chile: NESCO/OREALC, 1992, p. 101-224.

A escola, afirma a autora [Justa Ezpeleta], é o lugar onde administração e currículo se encontram, não na suposta harmonia normativa, mas nas tensões entre "atores e relações que, em circunstâncias precisas e condições materiais diversas, organizam e desenvolvem sua atividade". (GARCIA, 2003, p. 18).

Em virtude dos processos de apropriação de cultura implicar a apropriação de valores, que só podem ser apreendidos se vivenciados, os mecanismos democráticos de gestão se estendem ao estabelecimento de relações democráticas dentro e fora das salas de aula, nos processos pedagógicos e de convivência social que se realizam na escola.

O conceito de gestão democrática da educação, na tese de Bezerra, foi identificado, nos seguintes termos:

A educação somente pode dar-se de forma democrática, posto que sua suposição básica é de orientar-se para a formação dos sujeitos históricos, que, como tais, só se fazem humanos determinados por sua vontade, portanto, também só se educam (condição de sua humanização) orientados livremente pela mesma vontade. Assim sendo, o processo pedagógico só pode realizar-se plenamente quando regido por um sistema pautado no diálogo entre vontades. Esse sistema é o democrático, entendida a democracia em seu sentido mais rigoroso de convivência pacífica e livre entre indivíduos e grupos que se afirmam como sujeitos. Disso decorre a inevitabilidade do caráter democrático da gestão da educação, por via da necessidade de coerência entre os meios empregados e os fins educativos a serem atingidos. (BEZERRA, 2007, p.14).

Os conceitos apresentados pelos autores indicam a dimensão política dos atos administrativos da organização e coordenação do trabalho pedagógico na escola e nos sistemas de ensino. O percurso histórico demonstrou a importância e a radicalidade das concepções e das práticas da gestão democrática na constituição e no fortalecimento do direito à educação. Se, nas décadas de 1980 e de 1990, a luta pautava o acesso, a permanência e alçava à democratização da gestão; em 2010, novos processos de exclusão provocam as concepções e as práticas de gestão democrática a assumir novos contornos. Afirma-se a gestão democrática como parte dos processos de democratização das relações sociais e pedagógicas que se desenvolvem nos espaços educacionais no sentido do exercício da participação dos estudantes, dos profissionais da educação e da comunidade escolar nos processos de tomada de decisão como constituinte do direito à educação e direito de cidadania. Historicamente, constitui-se parte desse processo as lutas por eleição de diretores nas escolas públicas, constituição e participação em conselhos escolares, descentralização nos

sistemas de ensino como forma de garantir autonomia para a construção do projeto político-pedagógico.

A partir desses eixos de luta nas experiências das escolas e sistemas de ensino, parte-se, nos próximos capítulos deste estudo, para a análise das lutas em outros espaços sociais, no Congresso Nacional, em três principais produções - a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001; e no Ministério da Educação. Desse modo, o espaço social de partida foi a escola e os sistemas de ensino, pois se assume a escola como *locus* em que se potencializa a luta pela gestão democrática da educação.

CAPÍTULO III

OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

[...] as normas sobre a gestão democráticas não são neutras, trazem embutidas concepções de poder, de sociedade, de democracia, de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiraram a radicalidade política de sua defesa.

Miguel G. Arroyo, 2008

A instituição da gestão democrática como princípio da educação nacional se realiza na Constituição Federal de 1988 em meio a uma conjuntura em que se presencia uma correlação de forças políticas favoráveis à ampliação dos direitos sociais, políticos e civis, à construção de um regime político democrático e que levaram à queda o regime militar de 1964. Este contexto movimentava-se em contradição com o cenário internacional em que se elegia os representantes políticos mais expressivos das políticas neoliberais – o governo de Margareth Thatcher, Inglaterra (1979), Ronald Reagan, Estados Unidos da América (1980), Helmut Khol, Alemanha (1982), Nakasone, Japão (1982), e Schlüter, Dinamarca (1982).

A partir dos anos 1980, observa-se que o ideário neoliberal preconizado pelos governos conservadores tornou-se hegemônico e, em 1996, Anderson (1996, p. 23) percebia sua hegemonia, afirmando que “nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal”.

Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 expressava inúmeros aspectos do nacional-desenvolvimentismo⁵³, no sentido da marcante presença do Estado na sociedade, proposições que estavam na contramão do ideário neoliberal com bases no Estado mínimo⁵⁴,

⁵³ Nesse processo, há um deslocamento do modelo brasileiro de desenvolvimento capitaneado pelo Estado para um novo, baseado nas relações de força do mercado e na regulamentação governamental. (FERREIRA, 2009). ver também Ianni (1963; 1964; 1968), Oliveira (1997; 2003).

⁵⁴ As ideias de Estado mínimo estão associadas à caracterização de que o Estado está em crise, cuja causa fundamental é a crise do Estado Intervencionista, que, de agente do desenvolvimento econômico e social nas décadas de 1930 e 60, transformou-se em obstáculo. A questão está, portanto, nos limites da intervenção do Estado no mercado. Para a agenda neoliberal fazia-se necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular, para viabilizar a privatização. (PEREIRA, 1997) A tese do Estado mínimo se coloca contra o Estado de bem-estar social (*Welfare State*) cujas ações estavam voltadas para o desenvolvimento de políticas sociais. (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

no ideal do mercado como referência e mecanismo para a instituição de direitos sociais. Para Cury (2007), os termos desta contradição, podem ser expressos em dois movimentos:

O primeiro movimento, em um processo de recomposição do capital internacional, desaguou no denominado “Consenso de Washington”, inspirado na insistência das teorias de Friedrich Hayek (1990) para quem as teses e as práticas dos direitos sociais juridicamente protegidos pelo Estado, são a via mais fácil tanto para a crise fiscal dos erários públicos na manutenção desses direitos quanto para a acomodação individual dos indivíduos. [...] E, para essa teoria, esse investimento tem que ser custeado pelo indivíduo produtivo ou por associações de indivíduos e não pelo Estado.

[...]

O segundo movimento, interno ao nosso país, empurrado pela crítica à ditadura e à concentração de renda que a caracterizou, mediado pelo impulso das “Diretas Já”, desaguará na Constituinte. Com uma participação poucas vezes vista na sociedade civil nacional, a Constituição de 1988, com razão, leva a marca da busca da cidadania olhando, ao mesmo tempo, para frente e para trás. Para frente, em vista de uma sociedade mais equânime e justa, para trás, a fim de desconstruir as barreiras e as heranças de uma sociedade desigual, discriminatória e díspar. [...]

Assim, capítulos e artigos dessa Constituição ficaram imbuídos de uma natureza socio-distributiva, sob o concurso do Estado, muito próxima a da proteção dos direitos humanos e no horizonte do Estado do Bem-Estar Social. E ela não cessa de convocar para uma democracia eivada de espaços públicos de construção coletiva. (CURY, 2007).

Esta contradição entre a Constituição Federal promulgada em 1988 e o cenário de avanço das políticas neoliberais tornou-se aguda nos anos vindouros. Em 1993-94, se observa a primeira revisão constitucional⁵⁵, que, no entanto não pode aprofundar as orientações neoliberais por conta da correlação de forças desfavorável que se expressava na queda do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, governo que afirmava como meta executar os planos de ajustes estruturais sob orientação neoliberal.

O avanço da revisão constitucional com a aplicação dos princípios neoliberais adquiriu forças com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994. Entre os anos 1995 e 2002, foram aprovadas trinta e quatro Emendas Constitucionais de Revisão. (COUTO; ARANTES, 2002).

Pode-se afirmar que o neoliberalismo⁵⁶ tem deixado marcas nas políticas públicas de educação, que foram traduzidas em concepções da gestão educacional e gestão escolar.

⁵⁵ A revisão constitucional era prevista no próprio texto constitucional de 1988, no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵⁶ Segundo Anderson (1996), o neoliberalismo nasceu, logo após a II Guerra Mundial, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar social por entendê-los como ameaças letais à liberdade de

Com este cenário, este capítulo problematiza as seguintes questões: no marco da racionalização do Estado brasileiro, conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, que implicações alcançam os processos de democratização da educação e da gestão da educação? Como se apresentam as concepções de gestão democrática da educação em luta no processo constituinte e de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?

Uma vez definida como princípio da educação nacional na Carta Constitucional de 1988, a gestão democrática do ensino público é instituída como política pública tanto no âmbito do poder Legislativo quanto no poder Executivo brasileiro. Considera-se que, no âmbito do poder Legislativo brasileiro, há três produções legislativas fundamentais ao estudo da gestão educacional. Trata-se da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/2001⁵⁷.

Assim, este capítulo objetiva analisar o processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, especialmente em dois diplomas legislativos iniciais: a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9394/1996; nesta se focaliza o setor encabeçado pelo senador Darcy Ribeiro; e busca-se analisar as posições, os dissensos e as disputas com referência às concepções de gestão da educação.

A opção em examinar os posicionamentos do grupo encabeçado por Darcy Ribeiro se justifica em virtude de ser no Senado Federal, o local onde o Projeto de LDB, oriundo da Câmara dos Deputados, resultado de longo processo de discussões e de acordos, foi desconsiderado e substituído por outro. A passagem da Câmara de Deputados para o Senado Federal foi crucial para o desfecho e aprovação da Lei 9394/1996. Nesse sentido, às posições de Darcy Ribeiro foi imputada uma centralidade à análise da institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática, uma vez que se assume o pressuposto de que o posicionamento de seu grupo demonstra com detalhes a luta em torno da gestão democrática, no subcampo da gestão da educação.

Antes, porém, buscar-se-á identificar no processo de reforma do Estado brasileiro algumas implicações na gestão da educação e da gestão da escola.

mercado, econômica e política. Dentre as orientações das políticas neoliberais estão: estabilidade monetária, como meta suprema de qualquer governo; reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos; reduções de impostos sobre os rendimentos e as rendas; contenção com gastos com bem-estar social; ataque às organizações sindicais, por vê-las como parasitárias e causa de declínio das bases de acumulação capitalista, sendo, portanto, necessária a restauração da taxa natural de desemprego; fim das propostas igualitaristas e defesa da desigualdade como valor positivo; anticomunismo intransigente.

⁵⁷ A análise das concepções teóricas e práticas de gestão democrática da educação em disputa no processo de aprovação o Plano Nacional de Educação realizar-se-á no próximo capítulo deste estudo.

3.1 Aspectos da gestão da educação na reforma do Estado, as implicações na política educacional e os processos de institucionalização no poder Legislativo e Executivo

No estudo do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, a análise da reforma do Estado brasileiro implantada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira se constitui no primeiro passo, isso porque a reforma da educação que se inicia na década de 1990 tem suas origens no advento das políticas neoliberais aplicadas à administração que instauram um novo modelo de organização, funcionamento e financiamento da gestão da educação pública, alterando os sistemas de ensino e suas instituições. A questão que norteia a análise se expressa da seguinte maneira: no marco da racionalização do Estado brasileiro, conduzida por Bresser Pereira, que implicações esses processos trouxeram para a democratização da educação e da gestão da educação?

Com bases nas transformações tecnológicas que alteraram as formas de produção, circulação e comercialização, as reformas buscaram instaurar dispositivos e ações na gestão pública orientados pelos princípios de flexibilidade, competitividade e produtividade que permitiriam atingir novos padrões de eficiência e eficácia. Essas proposições influenciaram os novos modelos de gestão⁵⁸, e ensejaram formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, com inovações, inclusive, na organização e na gestão da educação pública. Essas proposições desembocaram no processo de reforma do Estado brasileiro na década de 1990.

[...] quatro grandes objetivos podem ser definidos como centrais nas orientações internacionais que balizam as Reformas de Estado observadas principalmente desde inícios da década de 1990, em diferentes países e continentes: a) melhoria da eficácia da atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade na Administração do Estado. A adoção e a implementação dessa orientação política levou os países periféricos a "modernizarem" os serviços da Administração Pública, aperfeiçoando os sistemas de gestão, acompanhamento e controle dos recursos humanos, financeiros e organizativos, numa perspectiva de maior flexibilização e autonomia de gestão, adequando-os a racionalidade econômica, além de utilizarem os mesmos padrões e critérios de produtividade e rentabilidade dos países ricos, entrando em sintonia política

⁵⁸ De acordo com o Ministro Bresser Pereira (1997), para realizar as atividades exclusivas de Estado e no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática demonstrava ser ineficiente e incapaz, tornando necessária sua substituição por um novo modelo de gestão, a **administração pública gerencial**.

e ideológica com a nova lógica produtiva e de mercado globalizado, sob a ameaça de "perderem o bonde da história". (SOUZA, 2008, p.92).

Segundo as ideias de Estado mínimo, crença da eficácia do mercado, necessidade de remunerar o capital e garantia de sua rentabilidade, avançou-se nos processos de privatizações de várias atividades, inclusive as da educação.

Defensores do 'Estado Mínimo', os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista. (AZEVEDO, 2004, p.12).

As posições neoliberais podem ser percebidas também em relação às políticas públicas sociais. Os programas de proteção aos trabalhadores, aos excluídos do mercado, ou aos pobres são profundamente criticados por serem compreendidos como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa, a individualidade, desestimular a competitividade e infringir a própria ética do trabalho. Azevedo (2004) indica que os seguros de acidente, de desemprego, as pensões, as aposentadorias são vistas pelos neoliberais como ações que inibem o equilíbrio do mercado por induzirem os beneficiários à acomodação, indolência, dependência e permissividade social.

A redução do gasto público na educação, preconizada pelo ideário neoliberal, norteia, a partir, da década de 1990, no Brasil, a formulação e a gestão das políticas sociais. Os princípios da descentralização e da focalização passam a orientar estas políticas cada vez mais negligenciadas pelo poder público. No âmbito das políticas sociais, um novo paradigma retorna a relevância da formação do capital humano, considerado fundamental à competitividade do mundo globalizado. Nesse paradigma a focalização é estratégia para se obter eficácia na aplicação de recursos escassos. (CASTRO, 2009, p. 245).⁵⁹

⁵⁹ Em relação à formação do capital humano, proposta de educação que ressurgiu no contexto das políticas neoliberais, é oportuno trazer a avaliação que Jorge Werthein, Representante da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) no Brasil e coordenador do Mercosul para a Educação, apresenta no I Seminário Nacional sobre Educação Para Todos: avaliação da década, realizado em Brasília no auditório do CNE em 10 e 11 de junho de 1999 e organizado pelo MEC/Inep. Na mesa redonda "Histórico da Conferência Mundial de Educação para Todos", coordenada por Patrício Millan, representante do Banco Mundial, Jorge Werthein, em sua apresentação "Educação brasileira: um pacto nacional em construção", afirma: "Investir em educação é um bom negócio. É ponto aceito hoje que investimentos em educação geram os melhores retornos. Como foi comprovado pela ex-vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Nancy Burson, mantendo constante os fatores capital, terra e trabalho, o aumento de um ano na média educacional da população economicamente ativa determina um incremento de 5,5% na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Felizmente, os órgãos internacionais de financiamento, como BID e Bird, concordam com as

Para a reforma do Estado, capitaneada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no período 1995-1998, foi criado um espaço institucional na estrutura organizacional do governo específico para sua execução. Tratava-se do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), como atribuição para formulação, proposição e negociação das ações e projetos da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995). A reforma era justificada com base a afirmação de crise do Estado e conseqüente necessidade de sua reconstrução⁶⁰.

Segundo os ideólogos da reforma do Estado no Brasil, quatro problemas explicavam a urgência. No âmbito econômico-político, dois problemas eram principais: a delimitação do tamanho do Estado e a redefinição do papel regulador do Estado. No âmbito econômico-administrativo, o problema era a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e na dimensão política estava o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (PEREIRA, 1997, p. 7).

Segundo Pereira (1997), o modelo de Estado vigente estava em crise de governança⁶¹ e de governabilidade⁶², com episódios hiperinflacionários, de crise fiscal, com esgotamento das suas formas de intervenção e da forma burocrática de administrá-lo. Daí a necessidade de um novo modelo de Estado:

conclusões desses estudos, o que é evidenciado pelo importante apoio dado para a expansão e melhoria dos sistemas educacionais primário e secundário.”(WERTHEIN, 2000).

⁶⁰ Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. (PEREIRA, 1997, p. 17).

⁶¹ Governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. (PEREIRA, 1997)

⁶² Governabilidade é a capacidade política de governar, deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. (PEREIRA, 1997)

[...] Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal:

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização, (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um **promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;**

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma **administração pública gerencial** (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1997, p. 18 e 19, grifos meus).⁶³

Consoante com esse modelo de Estado, o modelo de administração pública gerencial, nomeado por Bresser Pereira de “nova administração pública”, apresenta como suas principais características:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que

⁶³ Os processos de privatização, publicização e terceirização, são definidos por Bresser Pereira nos seguintes termos: privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada; publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal; e terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (PEREIRA, 1997, p. 42).

Outra característica marcante da reforma do Estado implementada se refere ao processo de criação ou de transformação de instituições, para alcançar a governança e a governabilidade. Assim, era imperativo redefinir o papel regulador do Estado e suas áreas de atuação exclusivas. Para Pereira (1997, p. 29), as atividades estatais principais “são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar.” Havia de se distinguir, conforme Pereira (1997, p. 19), “entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição das instituições.”

Nesse sentido, para viabilizar a redefinição do papel do Estado, de suas funções, de suas áreas de intervenção, surge uma nova categoria de propriedade – a pública não-estatal.

O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever-ser o estatal é sempre público, mas na prática, não é [...] É público o espaço que é de todos e para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida que está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não-estatais. (PEREIRA, 1997, p. 26).

Os planos governamentais avançaram construindo uma nova engenharia de gestão educacional com a desobrigação do Estado com transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para os locais, da União para os estados e destes para os municípios e também um movimento de repasse direto de certas obrigações de órgãos do sistema para a escola. Acentuaram-se os processos que incentivaram a autonomia das instâncias regionais, locais, e um intenso processo de desregulamentação.

No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que **não** lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria **as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica**, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados. (PEREIRA, 1997, p. 25, grifos meus).

Na lógica da reforma do Estado e da administração pública gerencial, as atividades da área social, entre as quais se localiza a escola, não são atividades exclusivas do Estado e devem ser transferidas para o setor público não-estatal. Assim, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, são especificados os objetivos para os “serviços não exclusivos”:

Objetivos para os serviços não-exclusivos:

- transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária;
- Lograr assim uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar assim a eficiência e a qualidade de seus serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRASIL, 1995)⁶⁴.

⁶⁴ De acordo com Oliveira e Fernandes (2009), resultam desse período a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637, de 1998, assim como a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Lei nº 9.790 de 1999. Segundo esta última podem se qualificar como Oscip as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que, têm acesso a recursos públicos para a realização de projetos, por meio da celebração de “termo de parceria”.

Em relação às políticas educacionais⁶⁵, as ideias neoliberais defendem o acesso de todos ao nível básico de ensino, porém a responsabilidade desse atendimento não seja exclusiva do poder público. Bresser Pereira defendeu que as atividades área social e científica, tais como as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, não deviam permanecer dentro do Estado, como monopólio estatal. Mas afirma não defender que fossem privadas, voltadas para o lucro e o consumo privado, porque eram, frequentemente, atividades com fortes subsídios do Estado. A proposta é publicizar.

Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal. A palavra “publicização”. foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal. (PEREIRA, 1997, p. 25).

Nesta perspectiva, defende e afirma o acesso à educação, mas o encargo transferido ou dividido com o setor privado de forma que as famílias poderiam exercitar, inclusive, o direito da livre escolha do tipo de educação para seus filhos além de estimular a competição e o aquecimento do livre mercado⁶⁶.

Quando, pois a política educacional é estudada segundo as categorias analíticas próprias à tradição neoliberal, a sua dimensão como política pública – de total responsabilidade do Estado -, é sempre posta em xeque. Neste contexto, os problemas que se identificam como causadores da crise dos sistemas educacionais na atualidade são vistos como integrantes da própria crise que perpassa a forma de regulação assumida pelo Estado no século XX. No extremo, concebe-se que a política educacional, tal como outras políticas sociais, será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado. (AZEVEDO, 2004, p.17).

⁶⁵ Um marco nas reformas educacionais dos anos 90 está a Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia (1990) e segunda em Dakar (2000). Uma vez sendo signatário dessa conferência, o Brasil procurou implementar reformas nos seus sistemas públicos de educação básica consoantes com seus princípios. A partir do consenso de que a educação é de responsabilidade de todos, a agenda indicava como prioridade a extensão da educação básica ou primária a todos, num contexto de diminuição da capacidade de intervenção da esfera pública (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

⁶⁶ De acordo com Bresser Pereira (1997), o mecanismo de controle preferível é aquele mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso, a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle.

Embora a tônica da reforma seja o Estado mínimo para o setor social, no governo federal, foram institucionalizados novos mecanismos de gestão, de avaliação, controle e regulamentação que propugnavam pela qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, fundamentais para as políticas de planejamento e o seu cumprimento de metas.

Mas, paradoxalmente, “menor governo” significa, também, “mais governo”. Na nova engenharia de gestão educacional proposta coexistem espaços de decisão e ação descentralizados e privatizados, junto com outros espaços altamente centralizados e intervencionistas. Isto é, mantém-se o Estado no lugar de promotor dos câmbios educacionais, mas não como único ou principal responsável do fornecimento de condições adequadas de ensino e/ou de um planejamento centralizado, mas pela institucionalização no governo federal de novos mecanismos de avaliação e controle. Podemos dizer que, no lugar de um Estado social, propõe-se um Estado avaliador. E é essa relação entre centralização e descentralização na gestão educacional que faz parecer a Reforma “liberalizadora e autoritária” ao mesmo tempo. (KRAWCZYK, 2008, p.64).

As reformas que incidiriam sobre a administração do aparelho governamental, voltadas para as questões de política fiscal, tributação, ociosidade dos serviços públicos e entraves burocráticos, foram compreendidas como reformas do Estado. De acordo com Krawczyk (2008, p. 41) a reforma educativa foi concebida “no marco de um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista”.

Dentro dessa concepção, a escola tornou-se um espaço privilegiado da reforma e o último elo do processo de descentralização, de aplicabilidade das decisões que promoveram a autonomia escolar, em seus múltiplos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico. A consequência dessa política de descentralização foi profunda para a escola, reposicionando-a frente ao Estado na produção político-educacional.

Quem faz educação no Brasil? A resposta poderia ser todos. De um lado, o setor público, incluindo o Ministério da Educação, as secretarias estaduais e municipais, a comunidade solidária. De outro, dentro do objetivo entendido e interiorizado por todos, a sociedade civil, como Fundação Bradesco, Sesi, Fundação Banco do Brasil, Instituto Ayrton Senna, entre tantos outros merecendo ser reconhecidos pelo nível de consciência e envolvimento com o compromisso de Jomtien. (WERTHEIN, 1990).

Entre os efeitos da política de descentralização está uma tendência de fortalecimento de um Estado forte e regulador. Para Ferreira (2009), ao descentralizar, criou-se a necessidade

de controle dos resultados, daí a necessidade de institucionalização de um sistema de avaliação em larga escala. Assim, a educação básica passou a conviver sistematicamente com uma avaliação vinda de fora, mas com anuência dos governos federal, estadual, municipal que impôs mecanismos de classificação e hierarquização, instituindo uma cultura da concorrência entre escolas públicas e também entre as privadas do país.

A gestão da educação, nesse contexto, assumiu princípios, valores e técnicas originárias da iniciativa privada, tais como eficiência, eficácia, produtividade e controle do trabalho, assumindo, conforme João Oliveira⁶⁷ (2009, p. 242) “um perfil de escola-empresa, onde se preocupa mais com a *performance*, a gerência, o controle e os resultados.”

Dessa forma, a democratização da educação passou a ser compreendida pelo Estado dentro de outra lógica, voltada para imprimir maior racionalidade à gestão, trabalhando com metas a serem atingidas.

Nesse cenário, a incipiente gestão democrática da educação legada pela legislação educacional em curso, contudo, reivindicação histórica dos trabalhadores em educação, por razões da redefinição do papel do Estado e pela exigência do bloco no poder da repolitização da sociedade civil, é subsumida à gestão gerencial da educação com vistas à modernização da gestão da escola pública, que propõe uma gestão eficiente e eficaz, transferindo para a sociedade civil parte dos custos de tal operação. (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

No contexto da reforma do Estado (1995), a concepção de democratização, de direitos sociais, convive com novos significados, agora, referenciados na lógica economicista que sustenta a desregulamentação do Estado.

Contudo, outra concepção de gestão da educação, no mesmo período, era gestada nos processos de organização do Congresso Nacional de Educação (Coned) pelas entidades ligadas à educação e que congregavam os trabalhadores em educação. Esses processos foram desencadeados em virtude da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apontar a necessidade de elaborar o Plano Nacional de Educação, conforme inciso I do artigo 9º e 1º parágrafo do artigo 87 da LDB.

Três Congressos Nacionais de Educação foram realizados em 1996, 1997 e 1999, com vistas a elaborar diagnóstico da situação e propor políticas para a educação no país.

⁶⁷ Em virtude da coincidência de haver, neste estudo, referências a três autores com sobrenomes Oliveira e com publicações do mesmo ano, 2009, tornou-se necessário citá-los com acréscimo das iniciais de seus prenomes, como recurso para diferenciá-los, nos termos da NBR 10520 (Ago. 2002). Este foi o caso de OLIVEIRA, Dalila A., 2009; OLIVEIRA, João F., 2009; OLIVEIRA, Regina T., 2009.

[...] o PNE da Sociedade Brasileira considerou a gestão democrática da educação como processo de relação da instituição educacional com a sociedade, de maneira a possibilitar a conquista da qualidade social na educação por meio de práticas participativas, de descentralização do poder e da construção da autonomia escolar. A gestão democrática da educação é entendida, assim, como mecanismo para a construção de novas estruturas de representatividade social, com funcionamento pleno de colegiados, com escolha democrática de dirigentes e com a formulação de projetos político-pedagógicos nas unidades escolares, como expressão da autonomia coletivamente construída. (MENDONÇA, 2002, p. 22).

No marco da racionalização do Estado, empreendida na década as implicações da reforma nos processos de democratização da educação e da gestão educação conferiram-lhe traços fortes e tensões ao evidenciar dois projetos em disputa, racionalização e democratização.

A institucionalização da gestão democrática do ensino público como política pública no país torna-se um subcampo de luta atravessado por configurações, pressões e interesses que ora tendem a um projeto de manutenção da ordem, ora ao outro, de desconstrução e reconstrução de outras maneiras de gerir a escola e os sistemas de ensino público.

Na complexidade e dinamicidade da sociedade brasileira, a gestão democrática do ensino público pode ser considerada estranha à tradição brasileira. Ela emerge no processo de abertura do sistema político dos anos 1980, coexistindo com uma proposta “renovadora” para a escola pública. (GHANEM JR, 2000) Seus processos de institucionalização como política pública, da mesma forma, podem ser considerados recentes. No estudo deste processo, focalizam-se, inicialmente, duas produções legislativas consideradas fundamentais ao estudo dos processos de institucionalização da gestão democrática. A primeira a ser examinada diz respeito à promulgação da Constituição Federal de 1988, em que a gestão democrática é instituída como princípio da educação nacional. A segunda, ao processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996. A elaboração dos dois diplomas foi marcada por embates, disputas, dissensos em torno das demarcações conceituais e práticas de gestão democrática da educação.

Para analisar esses processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, faz necessário indicar e assumir o conceito de política pública como resultado dos embates entre grupos sociais em disputa pelo poder de definir, no âmbito do Estado, o sentido específico de decisões e ações que se destinam e envolvem o Estado e a sociedade. Nesse sentido, política pública ainda pode ser acrescida pelas seguintes características:

- a) constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros) sob o controle democrático da sociedade. [...]
- b) visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes ao tema do direito, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços;
- c) guia-se pelo princípio do interesse comum e da soberania popular e não do interesse particular e da soberania dos governantes;
- d) deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada. (PEREIRA, 2005b, p.5).

Por outro lado, há de se observar seu caráter contraditório, de forma que política pública não significa apenas ação das autoridades públicas; tem marcas fortes das lutas de poder entre e com diferentes sujeitos (MENY; THOENIG, 1992), e neste sentido,

[...] política pública não significa só *ação*. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência. Daí a sucinta definição de Thomas Dye [...]: “política pública é o que o governo escolhe ou não fazer”. Embora esta definição identifique política pública apenas com a escolha governamental (o que evidencia o seu caráter parcial), seu mérito reside em chamar a atenção para os seguintes aspectos: primeiro, que a participação do governo é importante na criação e desenvolvimento de políticas públicas. [...] Segundo, que muitas das omissões do governo são deliberadas, como parte de um plano que não prevê certas escolhas públicas. [...] Mas, é bom que fique claro que as *não-ações* podem produzir impactos por vezes mais dramáticos do que as ações governamentais, o que compromete a autoridade pública e afeta o bem-estar da população, que é a finalidade última da política pública. (PEREIRA, 2005b, p.6 e 7).

Os processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no país podem ser examinados tanto no âmbito do poder Legislativo quanto do Executivo e guardam relações entre si, fruto das condições sociais, culturais e históricas. Inicia-se pelo poder Legislativo e elegem-se três produções: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001. Um registro importante, neste caminhar, foi o volume de questões explicitadas no processo. Destas, priorizou-se aquelas atinentes a gestão democrática da educação.

3.2 A Constituição Federal de 1988: espaço de confrontos e disputas

Ao analisar a institucionalização da gestão democrática da educação no âmbito do poder Legislativo, focalizam-se os processos de disputas e dissensos advindos dos trabalhos da Assembleia Constituinte com vistas a identificar e problematizar as concepções de gestão da educação. Assim, em face da elaboração do Capítulo III da Constituição referente à educação⁶⁸ houve uma intensa mobilização da comunidade educacional. A articulação das propostas dos educadores teve como espaço social de luta a IV Conferência Brasileira de Educação realizada, em Goiânia, em agosto de 1986 e, como resultado a “Carta de Goiânia” com as indicações dos educadores à Constituição Federal de 1988.

Duas posições se configuraram e foram representadas no legislativo, evidenciados em dois diferentes projetos de educação nacional, apresentados à Assembleia Nacional Constituinte⁶⁹ (ANC). “É do confronto entre esses diferentes projetos na sociedade brasileira e, especificamente, no Congresso Constituinte, que ocorre a aprovação do texto constitucional.” (SILVA, 2008)

Um grupo aglutinou-se em torno da defesa do ensino público. As entidades se organizaram em torno do Fórum⁷⁰ Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito: Ande, Andes, Anpae, Anped, CPB, Cedes, CGT, CUT, Fenoe, Fasubra, OAB, SBPC, Seaf, Ubes e UNE.

O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de caráter

⁶⁸ As lutas, debates e discussões tiveram, inicialmente, como palco a Comissão nº 8, da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, instalada no dia 1 de abril de 1987. Esta comissão foi dividida em três subcomissões, instaladas em 7 de abril de 1987. São elas: Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

⁶⁹ A Assembléia Nacional Constituinte instalada em 01/02/1987 com a incumbência de discutir e votar a nova Constituição do País não decorreu de uma eleição específica. Os deputados e senadores que formaram o Congresso Constituinte fariam a nova Constituição e depois continuariam cumprindo o mandato ordinário. Dentre os parlamentares eleitos, havia 23 senadores eleitos em 1982 que não receberam nenhum voto para fazer a Constituição do Brasil. Por ser assim, para Tavares (1990, p.7) “não se tratava de uma autêntica ANC”, decorrente de eleição específica, com atribuições constituintes exclusivas que se dissolveria após cumprir sua tarefa.

⁷⁰ Em relação ao Fórum, há, entre os autores pesquisados, diferentes denominações: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (ADRIÃO; CAMARGO, 2002); Fórum Nacional na Constituinte (OLIVEIRA, 1997), Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (TAVARES, 1990); Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (SILVA, 2008); Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (MENDONÇA, 2000); já no de processo elaboração da LDBEN: Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB (SAVIANI, 2003b e MENDONÇA, 2002) Neste estudo, a denominação usada será Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

nacional cujo posicionamento, no tocante à gestão da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino. Esta proposição englobava tantos os estabelecimentos oficiais quanto os da rede privada de ensino, em todos os níveis. Em vista disso, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou à Comissão Constituinte encarregada das discussões sobre o capítulo da educação a seguinte redação para a formulação do texto constitucional: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 72 e 73).

E outro grupo aglutinou-se na defesa do ensino privado leigo, representado por proprietários de estabelecimentos de ensino e se organizava em torno da Fenen⁷¹; e o setor privado confessional era representado pela Abesc⁷² e AEC⁷³.

A principal divergência entre os grupos identificados se relacionava, conforme Tavares (1990, p. 12), à “utilização dos recursos públicos exclusivamente para as escolas públicas versus verbas públicas também para o setor privado”. Também havia divergências de concepções e visões referentes à definição de educação, deveres do Estado com o ensino, critérios de distribuição de recursos públicos, organização da universidade.

As entidades ligadas ao Fórum defendiam o ensino público, laico, gratuito e de qualidade social em todos os níveis, o dever do Estado de prover vagas nas escolas públicas de acordo com a demanda. O Fórum, de acordo com Tavares (1990), conseguiu 279.013 assinaturas em favor de sua emenda popular cujas proposições eram:

[...] vinculação de verbas para a educação com definição de percentuais da receita tributária da União (18%); dos estados e municípios (25%); ensino público e gratuito para todos os níveis; democratização do acesso e da gestão do ensino; aposentadoria especial; proibição de taxas nas escolas públicas e, com destaque, a exclusividade de destinação de verbas públicas para ensino público. (TAVARES, 1990, p. 14 e 15).

A Fenen, representante do ensino privado, defendia o direito da família de decidir pelo tipo de escola para seus filhos e o dever do Estado de garantir o direito aos carentes nas escolas públicas e privadas, o que justificava a distribuição de recursos públicos para as escolas privadas, pois compreendia que estes recursos eram provenientes de impostos e,

⁷¹ A Fenen representava 35.000 estabelecimentos privados leigos. (TAVARES, 1990).

⁷² A Abesc reunia 16 Universidades Católicas e 32 instituições de ensino superior isoladas. (TAVARES, 1990).

⁷³ A AEC representava mais de 4.000 escolas basicamente de 1º e 2º graus. (TAVARES, 1990).

portanto, deveriam retornar à comunidade sob forma de benefícios aos carentes, como por exemplo, bolsas de estudos. A partir desta lógica, reivindicou elevados percentuais para a educação: União (25%); estados, municípios e Distrito Federal (40%).

A Abesc e AEC defendiam a liberdade de ensino, no sentido do pluralismo de instituições públicas e privadas e do dever do Estado de apoiar técnica e financeiramente as instituições privadas; gratuidade restrita ao 1º grau⁷⁴, mas, para os carentes, em todos os níveis; ensino religioso como componente do currículo; e verbas públicas para as escolas privadas que prestam serviços à comunidade e que não tenham fins lucrativos.

Para distinguirem-se do setor privado leigo, as escolas confessionais defendiam a conceituação de três tipos de escolas: as escolas estatais, as escolas públicas não-estatais (comunitárias) e as escolas comerciais.

Diferentemente da LDB nº 4024/1961, o setor privado confessional não se aliou ao setor privado leigo, embora houvesse concordância em relação a vários pontos. Este fato permitiu “o acordo sobre a não-exclusividade, mas a prioridade da utilização dos recursos públicos para o ensino público, já que houve uma ampliação do conceito de público como comunitário, como não-estatal, considerando-se a educação um serviço público.” (TAVARES, 1990, p. 13).

Em relação à exclusividade de verbas públicas, questão mais polêmica no tema educação, foi feito um acordo em que se retiravam as entidades do setor privado confessional, ou seja, as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, do âmbito do setor privado, classificando-as como escolas de caráter público⁷⁵.

Esta forma política conciliatória [...] criou um novo conceito de público, baseado na concepção de que a escola é pública pelo tipo de serviço que presta, e não pela fonte de financiamento. [...] esta compreensão do público não-estatal procura descaracterizar o conceito de escola pública como sinônimo de escola mantida pelo Estado; ao mesmo tempo, enfraquece-se também a reivindicação da escola pública, universal, laica e gratuita, tese da principal emenda popular encaminhada pelo Fórum da Educação aos constituintes. (TAVARES, 1990, p.21).

De acordo com Tavares (1990) ampliou-se o conceito de público beneficiando a igreja católica e as escolas protestantes, como estratégia para isolar a pressão exercida pelos

⁷⁴ A nomenclatura 1º grau equivale ao ensino fundamental, nos termos da Lei 9394/1996.

⁷⁵ Segundo a AEC: “Defendemos para o ensino fundamental uma escola pública (estatal) gratuita de qualidade, bem como uma escola pública (não-estatal) gratuita e de qualidade sustentada com recursos públicos. Com a mesma ênfase com que rejeitamos, igualmente, a mercantilização que subordina a educação a objetivos meramente lucrativos.” (TAVARES, 1990, p. 17).

proprietários de estabelecimentos privados leigos em seus objetivos de consecução de financiamento com verbas públicas.

Em relação à gestão democrática, Tavares (1990, p. 49) afirma que “ninguém, naquele momento, teve a ousadia de negar a gestão democrática como princípio, talvez porque o próprio processo de elaboração da nova Constituição representava o anseio da democracia no País.” Contudo, havia diferenças entre os grupos e os seus projetos, especialmente no que se refere à definição da qualidade da participação, forma de intervenção nos processos decisórios, composição das futuras instâncias, exclusão ou inclusão de diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos participativos e proporção com que cada segmento seria representado. (cf. ADRIÃO; CAMARGO, 2002).

Assim, para o Fórum, a gestão da educação estava vinculada à democratização da sociedade porque

[...] formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino. Esta proposição englobava tantos os estabelecimentos oficiais quanto os da rede privada de ensino, em todos os níveis. Em vista disso, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou à Comissão Constituinte encarregada das discussões sobre o capítulo da educação a seguinte redação para a formulação do texto constitucional: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 73).

Em posição oposta, para os setores privatistas, no que se refere à gestão da educação, “o grau aceitável” de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 73).

Após sucessivos turnos de emendas na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, o texto que foi para o plenário da Assembléia Nacional Constituinte incluía “os princípios de democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino público com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade.” (TAVARES, 1990, p.29). O texto aprovado incorporara, portanto, o conceito de gestão democrática defendido pelo Fórum.

Ao chegar ao plenário da Constituinte (1987), por meio de uma articulação dos setores conservadores, que a partir deste momento autodenominara-se Centrão⁷⁶, estes

⁷⁶ Bloco majoritário dos senadores e deputados reacionários ou conservadores que tentou barrar os avanços democráticos reivindicados pelos setores mais progressistas da sociedade civil. (CUNHA, 1991).

subvertem a ordem dos trabalhos com a aprovação de um novo regimento interno⁷⁷. No que tange à gestão democrática da educação, a formulação do Fórum foi alterada em plenário, por meio de uma emenda coletiva apoiada pelos setores conservadores.

O Centrão minimizou o princípio da gestão democrática reconhecendo-o apenas para o ensino público e substituindo-a pela expressão “função participativa dos mestres, pais e comunidade”. No entanto, o texto final aprovado acabou por incorporá-la, ainda que com restrições ao seu campo de atuação, limitando-a ao ensino público. (MENDONÇA, 2000, p. 104).

Após votação em plenário, foi aprovada como texto constitucional na Constituição Federal de 1988, a gestão democrática da educação, que se consolida nos termos do Inciso VI, do art. 206:

[...] Capítulo III Da Educação, da Cultura e do Desporto
Seção I Da educação
Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]
VI – gestão democrática do ensino público, forma da lei; (BRASIL, 1988).

O princípio da gestão democrática, mesmo sem ser negado, sofreu restrições com referência ao seu alcance, limitou-se ao ensino público. Note-se que na votação, as forças encabeçadas pelo setor privado conseguiram suprimir a gestão democrática para todos. O acréscimo do adjetivo “público” à palavra ensino acaba por excluir a extensão da gestão democrática ao ensino privado. Por outro lado, o outro acréscimo da expressão “na forma da lei” adiou sua exequibilidade à legislação complementar.

[...] Dessa maneira, na redação aprovada (gestão democrática do ensino público, na forma da lei), a manutenção da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo em que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a idéia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 74).

⁷⁷ O novo regimento interno facultava à maioria absoluta dos membros da ANC a apresentação de substitutivos a títulos, capítulos, seções e subseções e de emendas a dispositivos do Projeto de Constituição, com preferência automática aos substitutivos e emendas apresentados, desde que contassem com mais de 280 subscritores. (TAVARES, 1990, 32).

No intervalo entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, convém observar algumas das ações do governo no período 1988-1996 antes de iniciar o exame da segunda produção legislativa, a Lei 9394/1996.

No governo José de Ribamar Sarney (1985 – 1990), organizou-se o Dia D da Educação⁷⁸ e o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania e do Programa Setorial de Ação na Área da Educação; no governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), e, no governo Itamar Franco (1992 – 1994), houve uma tentativa de retomada da política educacional com os debates em torno da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994) e do Compromisso Nacional de Educação para Todos⁷⁹, documento norteador do Plano Decenal, em 1993.

O Plano Decenal de Educação para Todos expressava a resposta do Brasil à Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, Tailândia, por ser signatário desta conferência. Assim, em 1993, o Ministro da Educação e do Desporto, Murilo Hingel, inicia o processo de elaboração do Plano Decenal⁸⁰.

O processo de elaboração do Plano Decenal realizou-se em uma conjuntura pós-*impeachment* presidencial em que a formulação das políticas públicas de educação se desenvolveu com metodologias participativas.

O desfecho daquele processo [de *impeachment*] fez surgir um sentimento de responsabilidade nacional pelas soluções de recomposição democrática, bem como um clima favorável ao entendimento, uma espécie de disposição social para o diálogo, para a reunião de forças. Compreender essa conjuntura e servir-se desse momento para investir nos processos de participação e mobilização social, como mecanismos importantes para o avanço do processo de formulação das políticas educacionais, foi a aposta corajosa feita pelo MEC, no contexto da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. (MACHADO, 2000, p. 40 e 41).

⁷⁸ O dia D da Educação se refere à iniciativa do governo José Sarney em organizar o Dia Nacional de Debate sobre a Educação em virtude das expectativas de participação em um planejamento compartilhado para educação que envolvesse diferentes segmentos do sistema.

⁷⁹ O Compromisso Nacional de Educação para Todos foi assinado publicamente durante a Semana Nacional de Educação para Todos, 10 a 14 de maio de 1993. O compromisso Nacional inclui tópicos considerados indispensáveis para compor uma agenda mínima de recuperação da educação básica nacional, destacando-se, entre eles, a profissionalização do magistério, a qualidade do ensino fundamental, a autonomia da escola, a equidade na aplicação dos recursos e o engajamento dos segmentos sociais mais representativos na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização e melhoria da qualidade da educação fundamental. (MEC/SEF, 1993, p.3) Em decorrência da Conferência, em outubro de 1994, o Pacto pela Valorização do Magistério foi assinado pelo ministro da Educação, Murilo A. Hingel, e pelos presidentes do Consed, da Undime, do CRUB, do Fórum dos Conselhos Estaduais e da CNTE. (MACHADO, 2000).

⁸⁰ Por meio da Portaria nº 489 de 18/03/1993, o Ministro da Educação e do Desporto instituiu a Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos.

A metodologia para elaboração do Plano buscava considerar os movimentos dos educadores ocorridos no final da década de 1980 os debates realizados em torno da Constituição Federal de 1988, a LDB, as experiências dos municípios, uma vez que a Undime e o Consed estavam representados e ainda os compromissos assumidos com a Conferência Mundial de Educação para Todos.

Inicialmente, foi organizada a Semana Nacional de Educação para Todos, com participação de educadores, representantes de trabalhadores, de governo e de organismos internacionais, quando foi firmado o Compromisso Nacional com a Educação para Todos, que estabelecia as principais direções da política educacional para o Plano Decenal. Em uma segunda etapa,

[...] foram constituídas, nos Estados e Distrito Federal, comissões tripartites (Demec, Secretarias de Educação, Undime), encarregadas de conduzir e sistematizar as contribuições coletadas do debate nos estados e municípios. Neste momento deflagrou-se, também, o processo de elaboração dos Planos Decenais dos estados e municípios.⁸¹ (MACHADO, 2000, p. 44 e 45).

A terceira e última etapa prosseguiu, fazendo o debate acontecer nas escolas.

Para tanto, foram enviados Planos Decenais a 45 mil escolas em todo o País, acompanhados de um roteiro-sugestão para orientar a discussão e associá-lo ao Projeto Pedagógico da escola. O resultado desse debate seguiria, em forma ascendente, para os núcleos regionais ou delegacias e secretarias de educação para chegar às Comissões Tripartites, incumbidas da consolidação dos relatórios que foram levados à Conferência Nacional de Educação para Todos. (MACHADO, 2000, p. 44 e 45).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993) apresentou as metas a serem alcançadas para os próximos dez anos.

As metas a serem alcançadas nos próximos dez anos, ou em períodos intermediários, atenderão aos seguintes escopos mínimos:

- incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem determinados para o sistema;
- elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar;

⁸¹ Essa etapa resultou na elaboração dos planos estaduais e em mais de 2.500 planos municipais ao longo do processo de mobilização do Plano Decenal.

- assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, do final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento;
- criar oportunidade de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre;
- proporcionar atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (Pronaica), em áreas urbanas periféricas;
- ampliar o atendimento de jovens e adultos, priorizando a faixa de 15 a 19 anos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente a quatro séries para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados. (MEC/SEF, 1993, p.7).

Entre as metas não houve referência ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, mas tão somente alusões às soluções criativas nos municípios, às iniciativas inovadoras das escolas e à necessidade de flexibilidade e criatividade do projeto pedagógico:

O Plano Decenal e a Gestão Do Ensino

Profissionalizar as instâncias dirigentes da educação - Ministério e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação - constitui outro objetivo a ser buscado a partir do Plano Decenal.

O Plano Decenal e as Inovações

A partir da Constituição de 1988, que procurou fortalecer a dimensão federativa do país na condução da política educacional, muitos Estados e Municípios, com mais liberdade, têm procurado encontrar soluções criativas para a melhoria da gestão e da qualidade do ensino fundamental. O Plano Decenal incorporou essa tendência, reconhecendo a importância da inovação local e criando mecanismos de apoio às iniciativas inovadoras da escola. A diferença regional requer que as próprias localidades pensem soluções alternativas para os seus problemas de educação. A padronização estabelecida no passado já revelou a sua inadequação. A heterogeneidade da clientela a ser atendida requer das escolas grande flexibilidade e criatividade em seu projeto pedagógico. (MEC/SEF, 1993, p.5 e 6).

No entanto, no que se refere à gestão da educação, especificamente em relação às estratégias para o alcance das metas, fixaram-se as orientações para os estabelecimentos de parcerias e alianças com as organizações não-governamentais. Já se percebe a presença das orientações neoliberais. Embora haja a defesa do acesso de todos ao nível básico de ensino, também se advoga que a responsabilidade desse atendimento não seja exclusiva do poder público.

Como estratégia prioritária de implementação do Plano Decenal de Educação para Todos, impõe-se a formação e consolidação de alianças entre o governo e as sociedades não-governamentais. Este mecanismo deverá ser utilizado por todas as instâncias da gestão educacional, ou seja, pelas

escolas, pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e pelo Governo Federal. (MEC/SEF, 1993, p.7 e 8).

No primeiro momento do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) e no segundo momento (1999 – 2002), o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, afirmou não abandonar as metas e as estratégias que haviam sido definidas no governo anterior e tomou medidas estruturantes da tônica neoliberal na educação. (Cenpec, 2000)⁸². Assim, ao analisar o período em tela, embora o ministro afirme seguir as estratégias definidas no período anterior, as conformações referentes à gestão democrática apresentam-se não tão evidentes. Ao não priorizar políticas de gestão democráticas, essa escolha confirma que as tomadas de decisão retraduz o espaço de posições sociais (BOURDIEU, 2005c). Embora o governo demonstrasse desinteresse e indiferença em aprofundar as formulações e práticas de gestão democrática, de fato, havia, como produto de uma relação de cumplicidade⁸³, investimentos em outros alvos, ou seja, em outra concepção de gestão.

Bourdieu (2005c, p. 141) observa que “entre pessoas que ocupam posições opostas em um campo, e que parecem radicalmente opostas em tudo, observa-se que há um acordo oculto e tácito a respeito do fato de que vale a pena lutar a respeito das coisas que estão em jogo no campo”. Neste caso, um conceito e uma prática de gestão democrática da educação estavam em disputa.

Neste governo, conforme Vieira e Freitas (2003, p. 166) “não há um documento geral ou setorial para anunciar as ações a serem desenvolvidas, mas um amplo conjunto de medidas que vão sendo deflagradas, tanto no âmbito do Executivo como no Legislativo [...]”⁸⁴. Trata-se de ações com ampla repercussão sobre o sistema escolar, tais como a

⁸² Entre as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso podem ser apontadas algumas, tais como a priorização do Ensino Fundamental na política de financiamento, por meio da criação do Fundef, que substituiu o amplo direito à educação pela prioridade ao ensino fundamental; instituição de um amplo sistema nacional de avaliação, envolvendo a educação básica e superior e contemplando uma série de exames, o Saeb, o Enem e o Exame Nacional de Cursos; reestruturação curricular com vistas à adoção da matriz de competências, justificada pela necessária modernização do país e preparação de força de trabalho para o mercado de trabalho adequada aos processos de reestruturação produtiva; descentralização administrativa, financeira e pedagógica que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local. (OLIVEIRA, D. 2009; FONSECA, 2009).

⁸³ A noção de *illusio* apresenta-se apropriada para analisar o caso. O aparente desinteresse em investir em políticas de gestão democrática representa, segundo Bourdieu (2005c), o estar envolvido nas políticas de gestão, nos alvos que existem e fazem parte do jogo; “é investir nos alvos que existem em certo jogo, por efeito da concorrência, e que apenas existem para as pessoas que, presas ao jogo, e tendo as disposições para reconhecer os alvos que aí estão em jogo, estão prontas a morrer pelos alvos que, inversamente, parecem desprovidos de interesse do ponto de vista daquele que não está preso a este jogo, e que o deixa indiferente.

⁸⁴ No plano setorial de educação, no governo Fernando Henrique Cardoso, há uma publicação do Ministro Paulo Renato de Souza, no período. Trata-se da publicação da Pearson Education Editora *Revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*.

instituição do Fundef (1996), da LDB (1996), dos Parâmetros Curriculares Nacionais, os PCN, (1998).

O governo federal direcionou a política educacional com base em outros princípios, descentralizando sua execução para os estados e municípios. Para Vieira e Freitas (2003), o controle do sistema escolar passou a ser exercido por meio de uma política de avaliação para todos os níveis de ensino, tais como o Saeb (1990), Enem (1996), Exame Nacional de Cursos (2002), atrelando resultados obtidos a recursos financeiros. O governo Fernando Henrique Cardoso continuou a assumir compromissos junto à agenda internacional promovida pelo Banco Mundial. (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004; FONSECA, 2001; SILVA; 2002), especialmente no que se refere ao estabelecimento de parcerias com as organizações não-governamentais, estas são mantidas e estimuladas, e a mecanismos que introduzem práticas comerciais, competitivas e lucrativas no seio das instituições educacionais.

Hoje, são 131 parceiros formais da educação.

A classe empresarial tem dado bastante apoio. O Banco Itaú é parceiro desde 1995. Por meio de seu Programa de Ação Comunitária, doou todos os equipamentos para montar o atendimento. A Fiat é outro exemplo; está desenvolvendo projeto que beneficiará 10 milhões de alunos. Recentemente, a Coca-Cola criou no Brasil o Instituto de Educação Coca-Cola. Sua primeira ação de parceria foi a doação de R\$ 1 milhão para alunos carentes. Há ainda Sony, federações de indústrias, entre outros. Em quatro anos, tivemos investimentos de cerca de R\$ 30 milhões (usados na implantação das salas Brasil), doação de material didático e pedagógico, equipamentos, treinamento e capacitação de professores. Em média, foram diretamente beneficiados 30 milhões de alunos.

Graças a convênio entre o MEC e a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), temos a mídia de televisão e rádio gratuita. São cinco minutos diários e mais vinte minutos aos finais de semana nas rádios pertencentes à Abert e nas rádios AM e cinco minutos nas televisões. Isso significa que o MEC deixa de desembolsar R\$ 130 milhões ao ano.

[...] Entre outras instituições, são exemplos: a Fundação Bradesco, atuando na formação educacional e a Azaléia, que está educando e treinando seus funcionários e familiares. Também há exemplos de pessoas entusiasmadas com a propaganda do MEC que entraram em contato conosco. Todas estão no Banco de Ações Educacionais, um site do MEC que reúne mil ações. (LIMA, 2000, p. 95 e 96).

Em relação especificamente à gestão da escola, inicia-se, na década de 1990, o plano de Desenvolvimento da Escola (PDE - Escola), programa de gestão escolar vinculado ao Fundescola, oriundo de acordo de financiamento entre o BM/Bird e o MEC. Este programa, de fundamental importância para o subcampo da gestão da educação, uma vez que se trata de uma ação do Ministério da Educação com rebatimentos diretos na gestão escolar, na organização do trabalho pedagógico da escola.

Portanto, a análise dos processos de institucionalização no âmbito do poder Legislativo demonstra que a inclusão da gestão democrática como princípio constitucional, em 1988, realizou-se sob forte disputa entre os grupos em conflito, da mesma forma que outros temas, tais como a definição do conceito de educação, dos deveres do Estado com relação ao ensino, a distribuição dos recursos públicos, princípios de organização da universidade. Essas questões suscitaram controvérsias e discussões no processo de aprovação do capítulo da educação. (SILVA, 2008; TAVARES, 1990). O processo de elaboração e aprovação da LDB foi outro marco do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, no âmbito do Legislativo brasileiro e, tal como no processo constituinte, os confrontos e embates evidenciaram as disputas no subcampo da gestão democrática.

3.3 As lutas na elaboração, construção e desconstrução da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996

No estudo do processo de institucionalização da gestão democrática como política pública, o legislativo brasileiro se apresenta, mais uma vez, como *lócus* em que as lutas em torno das concepções de gestão da educação podem ser percebidas, identificadas, reconstruídas e analisadas. Assim, este item está dividido em duas partes. Inicialmente, problematizam-se as concepções no processo de aprovação da LDB e, em seguida, analisa-se, especificamente, aquelas encabeçadas e defendidas pelo senador Darcy Ribeiro.

Um aspecto que a ser considerado nesse processo de institucionalização da gestão democrática da educação foi o fato de o projeto de lei ter sido apresentado por um parlamentar, mas também porque surge da própria sociedade civil, diferente das legislações anteriores, cujos projetos eram derivados do Executivo.

Tal como aconteceu no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, as entidades educacionais organizadas apresentaram ao Congresso Nacional⁸⁵ sua proposta para

⁸⁵ O documento que apresentou a proposta das entidades educacionais para o Congresso Constituinte foi a Carta de Goiânia, elaborada por cinco mil educadores que participaram na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, no período de 2 a 5 de setembro de 1986. A carta de Goiânia expressava posições dos educadores nos termos da educação gratuita e laica nos estabelecimentos públicos de ensino e em todos os níveis; ensino fundamental e obrigatório com oito anos de duração; funcionamento autônomo e democrático das universidades; recursos públicos destinados exclusivamente às escolas públicas; garantia pelo Estado à sociedade

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Contudo, o projeto original de LDB aprovado pela Câmara Federal, tendo por base a proposta do Fórum⁸⁶, foi durante o processo de embates substituído pelo projeto encabeçado por Darcy Ribeiro, no Senado.

A elaboração do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional teve sua origem na conferência *Em direção às novas diretrizes e bases da educação*, proferida por Dermeval Saviani, na X Reunião Anual da Anped em Salvador (13/05/1987), e artigo apresentado pelo mesmo autor à revista *Ande*⁸⁷, além dos estudos dos professores Jacques Velloso, Luiz Antônio Cunha. (SAVIANI, 2003b).

A trajetória da aprovação do projeto de LDB teve início com o encaminhamento do projeto de lei de autoria do deputado Otávio Elísio com bases no estudo realizado por Saviani e acréscimos relativos aos recursos e outros temas (TAVARES, 1990). Com as audiências públicas, consultas a especialistas e consideração de emendas, foi apresentado um projeto substitutivo e com ele se iniciaram as discussões. Tratava-se, para Oliveira (1997), de uma estratégia de negociação aberta, em que, dado o contexto de abertura política, os grupos ligados à educação acompanhavam intensamente o processo de elaboração e participavam ativamente do debate.

Entre os grupos que acompanharam o processo de preparação da LDB, tal como ocorreu no processo de elaboração do Capítulo III da Constituição Federal de 1988, referente à educação, os grupos que defendiam o ensino público se articularam no Fórum Nacional de Defesa da Educação Pública. Contudo, o número de entidades que fizeram parte do Fórum na elaboração da LDB cresceu, o que também indica um aumento da participação da sociedade civil organizada. De acordo com Oliveira (1997), o Fórum na LDB foi inicialmente composto pelas entidades Ande, Andes, Anpae, Anped, CBCE, Cedes, CGT, Conam, Consed, Contag, CNRCFE, CNTE, CNTEEC, Crub, CUT, Fasubra, Fenaj, Fenase, Fenoe, OAB, SBPC, Ubes, UNE e Undime. Em 1991, entraram a Anfope e a ANPG, totalizando vinte seis entidades, número bem maior do que aquele que integrara o Fórum no processo constituinte⁸⁸. A AEC, Abesc e CNBB chegaram a fazer parte do Fórum como convidadas.

Nesse processo algumas entidades ligadas à educação apresentaram propostas à elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De acordo com Oliveira

civil do controle da execução da política educacional em todos os níveis, através de organismos colegiados democraticamente construídos. (Cf. OLIVEIRA, R., 2009).

⁸⁶ Conforme Saviani (2003b), Tavares (1990, 2003), Mendonça (2000), Regina Oliveira (2009).

⁸⁷ SAVIANI, D. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. ANDE, n.13, pp5-14, out.1986.

⁸⁸ Em 1987, no processo constituinte, o Fórum era composto por 15 entidades - Ande, Andes, Anpae, Anped, CPB, Cedes, CGT, CUT, Fenoe, Fasubra, OAB, SBPC, Seaf, Ubes e UNE.

(1997) foram as seguintes: AEC, Ande, Andes, Anpae, Anped, AEC/Abesc, CFE, Crub, Cedec, Consed, Fenen, Inep, MEC, SBPC e Undime.

QUADRO 4 - Instituições educacionais organizadas e suas propostas à elaboração da LDB acerca da gestão democrática da educação

Instituições	Propostas apresentadas durante a elaboração da LDB
Ande	<ul style="list-style-type: none"> • Colegiados em nível de escolas, vistos como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, cujas atribuições, entre outras, passariam pela definição do projeto pedagógico da escola, elaboração do plano escolar anual, definição do currículo pleno, articulação da escola e dos diversos níveis de ensino e criação de formas administrativas e pedagógicas de ampliação do atendimento escolar a comunidade e permanência do aluno na escola; • Comissões municipais e intermunicipais tidas como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, constituindo-se em unidades autônomas orçamentárias e de despesas, cujas atribuições seriam; definir as diretrizes gerais da política educacional do município; elaborar o Plano de educação plurianual; definir as estruturas curriculares dos cursos de ensino fundamental e médio; dar parecer sobre os projetos pedagógicos das escolas e articular as instituições e serviços educacionais em nível de município; • Conselhos estaduais de educação cujas atribuições são semelhantes aos outros conselhos, com a diferença da amplitude das ações que, neste caso, abrangem a área de todo o estado. • Ausência do Conselho Federal de Educação.
Andes	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos federais, estaduais, municipais e intermunicipais, com constituição democrática, autônoma, de caráter público. • Elege como processo de escolha para os cargos de direção, seja em escolas de 1º e 2º graus, reitor e vice-reitor de universidade, diretor e vice-diretor de unidades integrantes das instituições de ensino superior e dos estabelecimentos isolados federais, a eleição direta e secreta, com a participação, preferencialmente paritária, de todos os segmentos da comunidade escolar, implantando assim a administração co-gestória.
AEC Abesc	<ul style="list-style-type: none"> • Não prevê formas concretas para a viabilização da gestão democrática • Preocupação constante em se garantir a participação efetiva da sociedade civil na elaboração das leis de ensino e dos planos de educação em todos os níveis • Organização geral das escolas definida nos regimentos com a recomendação para que estes sejam elaborados com a participação de suas comunidades educativas e que se garanta aos alunos sua organização autônoma em entidades estudantis próprias e a participação na elaboração, execução e avaliação dos planos de ação das escolas
Anpae	<ul style="list-style-type: none"> • Participação dos segmentos da comunidade na escolha de dirigentes e na composição de órgãos colegiados • Participação da comunidade escolar, científica, sindicatos na definição, controle e execução da política educacional em todas as esferas (federal, estadual e municipal)
Anped	<ul style="list-style-type: none"> • Processos de definição de políticas como as formas de implementação, controle e avaliação; passando pela instauração de novas relações de trabalho ao nível interno da máquina governamental e pela garantia de espaços que permitam captar e incorporar as propostas das entidades profissionais e científicas e assegurar o atendimento das aspirações e demandas da maioria da população • Instrumentos que garantam a interlocução do Estado com a sociedade civil através de suas entidades organizadas na defesa de seus interesses • Constituição de órgãos colegiados desde a escola até o assessoramento de nível superior <p>Nas instituições públicas e nas privadas sem fins lucrativos, propõe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação de docentes, estudantes, funcionários e da sociedade civil organizada na composição de órgãos normativos e deliberativos

	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de docentes, estudantes e funcionários na escolha de seus dirigentes • Participação de acesso às informações • Transparência no recebimento e na utilização de recursos
Cedes	<p>Não aprofundou sobre a gestão democrática</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboração entre União, Estados e Municípios • Realização de fóruns com participação de diferentes setores da sociedade para discussão sobre questões educacionais
CFE	<ul style="list-style-type: none"> • Delega ao Estado a determinação da composição e atribuições dos conselhos estaduais e a nível federal, com metade dos membros escolhidos pelo Presidente da República, e a outra dividida entre as universidades públicas, privadas e governos dos estados. • Colegiados e comissões ficariam restritos ao ensino superior. • Direito ao cargo de diretor de escola pela formação acadêmica em Administração Escolar e não pela legitimidade da representação delegada pela comunidade.
Consed	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de conselhos comunitários ao nível de estados e municípios compostos por representantes da sociedade civil, com finalidade de acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos dispositivos constitucionais relativos ao ensino e educação, com participação de pais, alunos, professores e funcionários. • Consideração que uma instituição educacional é ou não comunitária na medida em que adote a gestão democrática, com a participação da comunidade interna e externa à instituição nos seus órgãos ou conselhos superiores.
Crub	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia universitária. • Proposição das funções do Conselho de Educação como órgão de assessoramento ao MEC e planejamento das políticas públicas.
Fenen	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa da democracia como sinônimo de socialização dos recursos públicos para as escolas privadas, sem estender o direito de participar da administração a comunidade propondo diretrizes políticas educacionais, acompanhando a execução das mesmas, fiscalizando os recursos recebidos.
Inep	<ul style="list-style-type: none"> • Democratização do ensino considerada em duas dimensões: a igualdade de condições para acesso e permanência na escola; a gestão democrática do ensino público; além de liberdade, pluralismo, gratuidade, valorização profissional e garantia de qualidade, transparência na gestão dos recursos. • Necessidade do estabelecimento de novas relações de poder a todos os níveis do sistema educativo, o que implica a superação dos processos burocráticos, cartoriais e autoritários, e a substituição por processos participativos, por meio da constituição de conselhos escolares, com participação de elementos da comunidade, com funções de planejamento, gestão e avaliação do processo educativo • Criação de Conselhos Municipais de Educação
MEC	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção da co-gestão, viabilizada através de conselhos e colegiados normativos e deliberativos, cujas competências, se estendam desde a consecução dos objetivos estabelecidos para cada nível de ensino, bem como a avaliação permanente da qualidade dos serviços prestados e dos resultados das atividades educacionais oferecidas à sociedade. • Colegiados e conselhos teriam a participação de diferentes segmentos sociais, entre eles, professores em número majoritário em parcela proporcional, pais ou responsáveis e, quando necessário, representantes da sociedade civil organizada. • Escolha de dirigentes através de métodos participativos, ressalvado o provimento de cargos por concurso.
SBPC	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de se criar novas relações de ensino e de trabalho no interior do sistema educacional, e espaços para a participação das entidades representativas da sociedade civil e a manifestação das aspirações e demandas da população usuária. • Gestão democrática concebida como uma forma de desburocratização e descentralização do sistema de ensino, atribuindo as escolas liberdade e autonomia na execução de suas tarefas. • Democratização diz respeito, em primeiro lugar, ao acesso. Ela exige mecanismos que promovam a igualdade de condições para o ingresso e a permanência na escola. Nessa dimensão, a democratização só pode se realizar plenamente melhorando e ampliando o

	<p>sistema de ensino em todos os níveis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Democratização deve ocorrer no próprio processo educativo, eliminando o autoritarismo que permeia as relações entre dirigentes, professores e alunos. • Democratização significa a participação da sociedade na condução da política educacional desde o nível local até o nacional, com formas de controle externo sobre as instituições, capazes de contrabalançar o corporativismo interno e assegurar a gestão responsável dos recursos públicos. • Democratização significa a participação de todos os segmentos da comunidade interna nos processos decisórios com representação majoritária do setor docente.
Undime	<ul style="list-style-type: none"> • Reformulação e constituição democrática dos conselhos e co-gestão da escola pela comunidade. • Descentralização e desconcentração dos recursos tidos como fundamental para a criação de uma política nacional de educação. • Reestruturação dos órgãos municipais de educação, criação de comissões ou conselhos municipais de educação, contendo representantes de todos os segmentos organizados da comunidade. • Participação de todas as entidades ligadas aos trabalhadores em educação no processo de discussão da municipalização do ensino.

Fonte: Tavares, 1990, p. 68 a 99.

Na análise do quadro das instituições educacionais organizadas e de suas propostas à elaboração da LDB, percebe-se a linha divisória entre os posicionamentos das instituições ligadas ao setor privado e as públicas em torno da gestão democrática. As entidades alinhadas com o Fórum têm propostas que defendem a instituição de conselhos de escola e municipais, de caráter participativo, às vezes, deliberativos com participação da comunidade escolar e eleição de diretores. Em posição diametralmente oposta, para os grupos privatistas, a defesa da democracia se dava no sentido de socialização dos recursos públicos para as escolas privadas, sem, entretanto, estender o direito de participar da administração a comunidade. Uma terceira posição, das escolas confessionais, defendia uma nova classificação de instituição educacional comunitária, na medida em que se adotasse a gestão democrática, com a participação da comunidade interna e externa e a instituição nos seus órgãos ou conselhos superiores.

Em relação à gestão democrática da educação, o deputado Otávio Elísio defendeu que democrática deve ser não somente para a escola pública, mas independentemente se privada ou pública, deve-se desenvolver suas atividades dentro do espírito democrático e participativo, sem preconceitos, estimulando a participação da comunidade na discussão e implementação da proposta pedagógica. (OLIVEIRA, 1997, p. 37).

À segunda etapa de elaboração, acrescentou-se novo turno de discussões e apresentado novo substitutivo, o substitutivo Jorge Hage⁸⁹. No que diz respeito à gestão democrática da educação, nem o projeto original, nem o primeiro substitutivo, de autoria do deputado Otávio Elísio, consideraram a estrutura do projeto original como base, não fazendo referências ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, já aprovado na Constituição Federal de 1988.

[...] a elaboração do primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara Federal após a promulgação da Constituição de 1988 não considerou um desafio a ser enfrentado pelo país a democratização dos processos de gestão educacional, apesar das experiências concretas vividas por diversos sistemas de ensino e da inclusão dessa conquista como preceito constitucional. Nessa perspectiva, ao apontar como desafios a universalização da oferta e a qualidade de ensino, deixando de lado a gestão democrática, desconsiderou o avanço na concepção de democratização da educação, aqui já apontada, que inclui a necessidade das estruturas de poder no interior das escolas e dos sistemas como mecanismo facilitador do alcance da qualidade do ensino. (MENDONÇA, 2000, p. 107 e 108).

De acordo com Oliveira (1997, p. 81), a segunda versão do substitutivo Jorge Hage buscou assegurar o planejamento e a administração democráticos nas várias instâncias do sistema, como nas escolas, conselhos comunitários até o Conselho Nacional de Educação com a instituição de um Fórum Nacional, com preferência de adoção de “forma colegiada, plural e representativa”.

Na transição da segunda versão para a terceira versão⁹⁰, Oliveira (1997, p. 85) caracteriza a estratégia adotada como de negociação aberta, posto que a correlação de forças político-partidárias apontava para algo em torno de 25 contra e 10 em favor das posições conservadoras e sem compromisso com as ideias fulcrais do substitutivo - “escola pública, igualdade de oportunidades, democratização, qualidade de ensino, etc.”

Na aprovação dos capítulos III e IV, a autora assinala que o ponto que mais gerou discussão foi o inciso VI do art. 7º, porque aplica o princípio da gestão democrática, não só às instituições públicas de ensino, mas também àquelas que recebam recursos públicos.

A defesa da aplicação deste princípio, feita pelo deputado Octavio Elísio, insistia na diferença entre gestão democrática e eleição de dirigentes: "gestão democrática é muito mais

⁸⁹ O substitutivo Jorge Hage foi profundamente criticado pelos setores privatistas que o consideraram de inspiração socialista, sindicalista, protecionista e, por isso, irreal e populista. Por outro lado, na perspectiva do Fórum, há o reconhecimento do processo democrático do qual foi fruto o substitutivo. (Cf. OLIVEIRA, 1997, p. 75-77)

⁹⁰ A transição da segunda versão para a terceira versão coincide com a recomposição e substituição dos membros da Comissão, conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

do que isso; é gestão participativa, é transparência". Em posição contrária, o deputado Eraldo Tinoco questionou a inconstitucionalidade do artigo com a inclusão da expressão "das que recebam recursos públicos", acentuando que se tratava de "querer colocar na lei uma regra para o ensino privado é violar o que estabelece a Constituição" (OLIVEIRA, 1997, p. 92).

Já o deputado Hermes Zanetti (PSDB/RS) era contra a supressão da expressão por entender que "ela representa um avanço em relação à proposta que ora está sendo discutida, ou melhor, é melhor termos incluída a expressão do que não tê-la. No entanto, ela é ainda insuficiente".

O estudo de Oliveira (1997, p. 92), registrou ainda os argumentos do deputado Álvaro Valle (PL/RJ) ao salientar que, mesmo defendendo a escola privada, era favorável à formulação, pois se o Estado concede recursos e a escola as aceita, ele pode estabelecer condições. É como dizer: "darei dinheiro a essa escola, mas quero gestão democrática. É perfeitamente correto do ponto de vista jurídico e constitucional e dentro daquilo que a Constituição pretende em matéria de educação". No final, a Comissão acaba aprovando, por consenso, que a redação fique restrita à expressão "gestão democrática". Assim, como princípio, estende-se a todo e qualquer tipo de escola.

A terceira versão do substitutivo Jorge Hage, conforme estudo de Saviani (2003, p. 73), incorporou os avanços no campo da democratização da educação, com referências à gestão democrática da educação em vários artigos. No artigo 7º do substitutivo, reafirmou-se como princípio da educação nacional sem a qualificação "do ensino público".

Capítulo IV

Dos Princípios da Educação Escolar

Art. 7º A educação escolar será ministrada com observância dos seguintes princípios: [...]

VI – gestão democrática;

O texto do substitutivo em sua terceira versão estava permeado de menções à gestão democrática da educação e foi formulado de acordo com Saviani (2003b, p. 129) sobre "uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional."

No Capítulo V Do Sistema Nacional de Educação, conforme Saviani (2003b, p. 74), a gestão democrática se estende à formulação das políticas públicas.

Art. 9º - O Sistema Nacional de Educação objetiva garantir universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, orientando-se pelas seguintes normas:

[...]

II – coordenação, planejamento e administração democrática da política educacional;

III – participação da sociedade, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

Ainda nesse capítulo, o artigo 10 faz referência ao Fórum Nacional de Educação como instância de consulta do Sistema Nacional de Educação e de sua articulação com a sociedade. O artigo 15 prescrevia que, na organização e composição do órgão normativo de coordenação, o sistema de ensino dos estados e municípios adotariam, obrigatoriamente, as normas de planejamento e administração democráticas e a forma colegiada representativa com participação das comunidades interna e externa.

Em seu artigo 21, de acordo com Saviani (2003b, p.78) há referências explícitas à gestão das instituições, inclusive à forma de provimento do cargo de diretor:

Art.21 As instituições públicas de ensino e aquelas que recebem recursos públicos para sua manutenção observarão, em sua organização e administração, as seguintes diretrizes:

I – constituição de conselhos escolares, com representação da comunidade interna e externa à escola;

II – participação da comunidade escolar na gestão do ensino;

III - participação da comunidade escolar no processo de escolha dos dirigentes, respeitada, na rede pública a opção pelo sistema de mérito através de concurso;

O substitutivo de Jorge Hage, assim, em sua terceira versão, chegou à Comissão de Finanças e Tributação⁹¹ para ser apreciado, sendo aprovado com subemendas e seguiu para o plenário da Câmara. Fruto de negociações em que participaram os diferentes grupos com suas respectivas propostas, Oliveira (1997) ressalta que o Executivo, representado à época pelo Presidente José Sarney (1985 a 1990), adotou uma posição de complacência ao Congresso, não interferindo diretamente no processo.

As subemendas propostas ao substitutivo de autoria da deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), relatora da Comissão de Finanças e Tributação, não versaram sobre a análise financeira e tributária do projeto, mas a respeito de outros temas que não os pertinentes à temática da Comissão. As subemendas versavam a respeito da restrição da intervenção do

⁹¹ O projeto chega à Comissão de Finanças e Tributação e lá fica por quatro meses, sob presidência da deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), e corre o risco de ser arquivado por força do término da legislatura, conforme Regimento Interno.

poder público no que se refere à supervisão das escolas, da liberdade de oferta da educação confessional e de condições para autorização do funcionamento de instituições de ensino de finalidade não-lucrativa para evitar despesas com publicações de balanços, de bolsas de estudo, de número de alunos por sala, da escolha de dirigentes no ensino superior. A relatora, desta forma, desconsiderava os dispositivos, negociados e aprovados na Comissão de Educação, onde fora membro titular.

Em relação à gestão das instituições privadas de finalidade não-lucrativa que recebem recursos públicos, o projeto indicava o regime de co-gestão. Entretanto, a deputada propunha “gestão participada”, pois compreendia que “não deixa de ser um exagero estabelecer um Conselho de Administração paritário, quando a entidade é uma instituição privada, sem fins lucrativos, mas que não integra a administração pública.” (OLIVEIRA, 1997, p. 136)

A chegada do substitutivo de Jorge Hage à Câmara dos Deputados⁹² encontrou outra conjuntura política com a mudança da legislatura e a eleição do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), significando uma nova correlação de forças políticas no Congresso Nacional e na sociedade brasileira de uma forma geral. Neste governo, a tônica era a defesa do mercado como instrumento para a resolução de todos os males pelos quais passava o país, a privatização de órgãos públicos, demissão de funcionários públicos, ataque às organizações sindicais, conforme as orientações neoliberais de Estado mínimo, sendo a relação com o Congresso Nacional conduzida por meio da edição de medidas provisórias.

A tramitação do substituto Jorge Hage na Câmara recebeu várias emendas⁹³, passando por vários entraves que “variaram desde a possibilidade de arquivamento por decurso de prazo para a apresentação de relatórios em comissões, até apresentação de substitutivo que acomodava os interesses dos empresários do ensino” (MENDONÇA, 2000,

⁹² A tramitação do projeto de LDB na Câmara de Deputados teve como concorrentes dois projetos originários do Senado Federal versando sobre o tema da fixação de diretrizes e bases da educação nacional. Inicialmente, foi o projeto do senador Jorge Bornhauser (PFL-SC) acerca do ensino superior. Este projeto foi sobrestado em virtude da negociação do Fórum com o Senador e com a presidência do senado. O senador Marco Maciel também havia manifestado sua intenção de elaboração de um projeto sobre o mesmo tema. Da mesma forma, o Fórum negociou a não apresentação deste novo projeto e o compromisso público do Senador Maciel de que nenhuma votação ocorreria na Comissão de Educação do Senado antes da entrada do projeto de LDB que tramitava na Câmara dos Deputados, uma vez que o Senado seria a casa revisora. Mais a frente, o senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), com assinaturas dos senadores Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Correa (PDT-DF), apresentou também um projeto de LDB à Comissão de Educação do Senado. Sobre este projeto se fará ainda sua análise. (OLIVEIRA, 1997).

⁹³ Para apreciação do projeto no plenário da Câmara dos Deputados, foram apresentadas 1263 emendas. Na abertura para votações, 1622 destaques. Desses, 1263 eram do deputado Eraldo Tinoco (PFL/BA), líder do governo Collor na Câmara. Segundo Saviani (2003) tratava-se de uma estratégia de obstrução do bloco parlamentar de apoio ao governo em que o deputado era líder. Por conta da quantidade de emendas, mais uma vez, o projeto retorna às comissões temáticas, em regime de urgência, sendo apreciado simultaneamente nas três comissões temáticas.

p.110). Até a aprovação no plenário da Câmara, os representantes do governo Fernando Collor, tal como seus ministros da educação⁹⁴, fizeram constantes críticas e intervenções no sentido de bloquear o desenrolar das negociações, ou conduzi-las conforme os interesses de seu grupo.

Paralelamente, também no Senado Federal, desconsiderou-se o processo democrático de formulação e aprovação do projeto de LDB advindo dos movimentos sociais e associações acadêmicas e sindicais de educação, quando o senador Darcy Ribeiro também apresenta um outro projeto de LDB na Comissão de Educação⁹⁵. Nesse projeto, a menção à gestão democrática da educação se fazia nos termos da Constituição Federal de 1988: gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Configurou-se, portanto, dois projetos: um de origem nos movimentos sociais e dos vetores acadêmico e sindical de educação; e outro encabeçado por Darcy Ribeiro e representativo dos interesses dos setores mais alinhados com o setor privado comercial.

Uma interpretação possível é a de que a apresentação do referido projeto é uma maneira de barrar o projeto de LDB da Câmara. Mas esse procedimento, que revela uma postura bastante autoritária, não deve ser analisado de forma tão simples e linear.

O PDT, caracterizando-se pelo pragmatismo político, através do seu líder Leonel Brizola, governador do Rio de Janeiro eleito em 1990, embora opositorista, aproxima-se do governo Collor tendo em vista resolver problemas do estado que governa, evitando, assim, possíveis cortes financeiros do governo federal. Não é por coincidência que o projeto é apresentado, exatamente, no contexto dessa aproximação, absorvendo medidas e aspirações que o Executivo deseja que sejam adotadas. O senador afirma, em sua introdução ao projeto, ter sido assessorado pela equipe do ministro da Educação, particularmente por Eunice Ribeiro. Porém, isso não é suficiente para afirmar, com certeza, que haja um acordo fechado entre o partido e o Executivo com relação a política educacional. (OLIVEIRA, 1997, p. 193 e 194).

⁹⁴ Os ministros da educação no governo Fernando Collor e seus respectivos mandatos: Carlos Chiarelli (15/03/1990 a 21/08/1991), José Goldemberg (22/08/1991 a 04/08/1992) e Eraldo Tinoco (04/08/1992 a 01/10/1992).

⁹⁵ Por ter esta comissão poder conclusivo, nos termos do novo Regimento Interno do Senado, o projeto do senador seguiu para o plenário do Senado em regime de urgência apesar das solicitações de sua retirada pelo Fórum para que não obtivesse prioridade frente o projeto em trâmite na Câmara. Segundo Saviani (2003), o requerimento de urgência apresentado pelo senador Darcy foi incluído na pauta do dia 18/2/1993, antevéspera do feriado de carnaval e dia de votação em primeiro turno do ajuste fiscal. Nesse quadro, o ministro Murílio Hingel e o líder do governo no Senado, senador Pedro Simon (PMDB-RS), articularam vários senadores de diversos partidos para impedir a aprovação do requerimento de urgência defendido em tribuna pelo senador Darcy Ribeiro, de forma a não retirar o protagonismo do projeto da Câmara dos Deputados. Contudo, sua apreciação não logrou êxito no plenário, pois o senador Jarbas Passarinho negou-lhe a consideração de urgência, posto que não constava na pauta previsão de sua apreciação. Desta forma, o projeto voltou à Comissão de Educação no Senado.

O retorno do projeto de LDB ao plenário da Câmara se realiza em uma conjuntura de crise de governabilidade do governo Fernando Collor, que culminou com o *impeachment*, em setembro de 1992, e na assunção à presidência de Itamar Franco (1992-1995). O ministro que assumiu o Ministério da Educação foi o Ministro Murílio Hingel que se posiciona favorável ao projeto de LDB em discussão na Câmara, contudo, as divergências em relação ao projeto de LDB continuavam e, lá, o princípio da gestão democrática, garantido nos termos do regime de co-gestão presente no projeto foi suprimido.

Vale ressaltar que enquanto o FNDEP defende a necessidade da construção de um Sistema Nacional de Educação de qualidade para toda a população brasileira, concebendo-o, "na sua totalidade, a partir do conceito do Estado Ampliado, que inclui a sociedade política e a sociedade civil, nas tarefas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, entre as quais a política educacional" [...], a Confenem discordava da estrutura do sistema educacional brasileiro com base no conceito de Sistema Nacional de Educação. Isso porque "esse tipo de organização traz inerente a idéia de co-gestão como possibilidade administrativa. O conceito de co-gestão, por sua vez, pressupõe a existência de igualdade de direitos e de deveres entre os partícipes" [...] (OLIVEIRA, 1997, p. 233).⁹⁶

Da mesma forma, o princípio da gestão democrática que se fazia presente no projeto da Câmara quando se tratava do Conselho Nacional de Educação também foi suprimido.

A emenda que elimina a competência do Conselho Nacional de Educação como formulador da política educacional é, por sua vez, rejeitada pelo FNDEP, em sua apreciação das emendas de Plenário, na medida em que defende o princípio fundamental da democratização da educação, traduzido nos seguintes aspectos: de um lado, democratização do acesso que implica a garantia da permanência e dos benefícios do processo educativo, e, de outro, democratização da gestão e das instituições educacionais. Este último envolve a ampliação da participação da comunidade escolar e acadêmica bem como da comunidade externa, nos processos de definição da política educacional, tanto nacional como regional, e de definição do funcionamento das instituições educacionais. Nesse sentido, rejeita, também, as emendas que propõem a eliminação do seu caráter de órgão deliberativo do Sistema Nacional de Educação ou que suprimem a sua competência de opinar sobre as alterações de iniciativa do Poder Executivo, entendendo que as mesmas, entre outras atribuições, buscam reduzir ou impedir a consolidação dos princípios visados no projeto [...]. (OLIVEIRA, 1997, p. 237).

Em relação à escolha de dirigentes, há algumas permanências nos termos do projeto.

⁹⁶ A Fenen transformou-se em Cofenen, Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

Verifica-se que são incorporadas ao projeto as emendas, referentes a esse dispositivo, aceitas pelo FNDEP, por este entender que a garantia da gestão democrática requer a participação nos processos de escolha de dirigentes e nas instâncias colegiadas dos órgãos normativos e consultivos, seja nos sistemas de educação, seja nas instituições educativas. Podem-se citar as que garantem a composição do Fórum Nacional de Educação (art. 25, caput), majoritariamente, por representantes indicados pelos vários segmentos sociais, por meio de entidades de âmbito nacional [...]; as que propõem retirar do texto legal a composição do Fórum, com a finalidade de possibilitar que sua organização fique a cargo dos diversos segmentos organizados da sociedade [...]. (OLIVEIRA, 1997, p. 240 e 241).

O artigo 21 que descrevia princípios da administração das instituições escolares teve os termos democráticos suprimidos.

[...] retire-se: a participação da comunidade escolar na gestão do ensino (II) e no processo de escolha dos dirigentes (III). Admite-se a escolha dos dirigentes das escolas públicas: pelo dirigente do órgão responsável pela administração da educação; pela comunidade escolar; por concurso público; e por ascensão na carreira. (OLIVEIRA, 1997, p. 253).

Ainda na Câmara, no que se refere à gestão democrática da educação, o princípio passou a ser assegurado somente às escolas públicas. Neste sentido, na Câmara, o texto aprovado era idêntico ao da Constituição Federal de 1988 numa expressão de arrifecimento dos embates de concepções teóricas e práticas. Assim, o projeto de LDB foi aprovado pelo Plenário da Câmara de Deputados e seguiu para o Senado Federal.

3.3.1 Os embates conduzidos por Darcy Ribeiro na institucionalização da gestão democrática na LDB no Senado Federal

O processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no poder Legislativo demonstrou ser um processo atravessado por lutas em torno das concepções de gestão da educação. As tensões e disputas iniciadas no processo constituinte prosseguiram na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em suas duas etapas - na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Após análise da primeira fase, este item trata especialmente da segunda fase, o trâmite no Senado, e se focalizam as concepções em torno da gestão democrática propostas, defendidas, atacadas e desconsideradas pelo

senador Darcy Ribeiro, autor do substitutivo e que se transformou na Lei 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Preliminarmente, ressalte-se que o processo de elaboração da LDB atravessou conjunturas políticas que imprimiram ao texto legislativo marcas e direcionamentos peculiares. Foram quatro governos da história do país, com orientações governamentais específicas para a condução das políticas públicas, especialmente as de educação. Como foi apontado, o início do processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se realizou em fins do governo José Sarney (dezembro de 1988 – março de 1990), atravessou o período seguinte que começa com a posse do governo Fernando Collor de Mello até o *impeachment* (março de 1990 – setembro de 1992) e, em seguida, o governo Itamar Franco (outubro de 1992 – dezembro de 1994). Por fim, o governo Fernando Henrique Cardoso, que se inicia em janeiro de 1995, nele ocorreu a aprovação e sanção da lei em 20 de dezembro de 1996.

Foi, portanto, no quadro de mudança de legislatura e assunção do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que o senador Darcy Ribeiro assume a relatoria do projeto de LDB na Comissão de Educação do Senado Federal. O projeto de LDB, aprovado no Plenário da Câmara de Deputados (PL 1258/1988), ao chegar no Senado Federal, passou a ser denominado PLC 101/1993, para indicar a casa de origem.

A gestão democrática estava expressa no PLC 101/1993, nos seguintes termos:

Art. 7º A educação escolar será ministrada com observância dos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática.

[...]

Parágrafo único. a gestão democrática será definida nesta Lei e na legislação do respectivo sistema de ensino para as instituições públicas e, quanto às instituições privadas, conforme dispuserem os respectivos estatutos e regimentos. (DCN Seção II, 28 mai. 1993, p. 4833).

No PLC 101/1993, havia menções ao Fórum Nacional de Educação como instância de consulta e de articulação com a sociedade a que o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação poderiam recorrer.

O princípio da gestão democrática estava delineado no art. 15, em que se prescreveu aos sistemas de ensino a adoção de normas de planejamento e administração democrática, além das formas de administração colegiada e representativa.

Dessa forma, em relação às escolas privadas, a gestão democrática também estava presente.

Art. 19. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

§ 1º - Na autorização para funcionamento de instituições privadas de ensino, ou de seus cursos, o sistema de ensino competente deve exigir, além da observância das diretrizes gerais desta Lei e das normas específicas dos órgãos competentes, o atendimento aos seguintes requisitos: [...]

II – participação da comunidade docente na definição das orientações pedagógicas de acordo com o previsto no estatuto e regimento; (DCN Seção II, 28 mai. 1993, p. 4836).

Os conselhos escolares, o planejamento participativo, a escolha dos dirigentes das escolas públicas, a eleição de diretores e a participação da comunidade foram pautados no PLC 101/1993, no art. 21:

Art. 21. As instituições públicas de educação básica e as que recebem recursos públicos para a sua manutenção observarão, em sua organização a administração, as seguintes diretrizes:

I – constituição de conselhos escolares, com representação da comunidade; [...]

IV – elaboração do planejamento anual da escola, de forma participativa, valorizando a experiência da comunidade.

§ 1º - Os sistemas de ensino definirão a forma de escolha dos dirigentes das escolas públicas, admitindo-se, entre outras:

I – escolha pelo dirigente do órgão responsável pela administração da educação;

II – escolha pela comunidade escolar;

III – concurso público;

IV – ascensão na carreira. (DCN Seção II, 28 maio 1993, p. 4836).

No Senado, designado o senador Cid Sabóia de Carvalho como relator, iniciou outro processo de discussões, audiências públicas, negociações e interlocuções com representantes do governo, do FNDEP, de partidos e entidades educacionais. O resultado desse processo foi a elaboração pelo senador do Substitutivo Cid Sabóia.

O Substitutivo Cid Sabóia foi elaborado a partir de outros projetos de lei que tramitavam: o PLC 101/1993 e o PL 45/1991, de autoria do deputado Florestan Fernandes, que dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos pós-graduados; e o PLS 208/1989, do senador Jorge Konder Bomhusen, que dispõe sobre os objetivos da educação superior, estabelece critérios para a organização e funcionamento das universidades brasileiras. Embora não tramitasse com o PLC 101/1993, o PLS 67/1992, dos senadores

Darcy Ribeiro e Magno Bacelar, também serviu de referência para a elaboração do substitutivo. Em seu Parecer nº 250 de 30/11/1994, Cid Sabóia encaminhou:

[...] Com base no exposto, somos pela aprovação, na forma do Substitutivo, do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 1993; pela desanexação do Projeto de Lei da Câmara nº45, de 1991; e pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 208, de 1989. (DCN Seção II 06 dez. 1994, p. 7897)

No Parecer nº 250 de 30/11/1994 que encaminhou o substitutivo Cid Sabóia, esse parlamentar acatou a rejeição de todos os dispositivos que abordaram o Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação, por vício de inconstitucionalidade. Da mesma forma, rejeitou as emendas que propuseram alterações nos critérios de escolha dos membros do Conselho Nacional de Educação. Em relação ao princípio constitucional da gestão democrática, o PLC 101/1993, recém chegado ao Senado, em seu Capítulo IV Dos princípios da educação escolar, o artigo 7º, previa a gestão democrática da educação escolar em instituições públicas e privadas.

Entretanto, no Parecer nº 250 de 30/11/1994, o senador Cid Sabóia justificou a aprovação parcial da emenda nº 65, do senador Jarbas Passarinho que alterava os termos do art. 7º que se referiam à gestão democrática, limitando-a ao ensino público.

Acrescenta a expressão “do ensino público” ao inciso VI do art.7º e retira o parágrafo único deste artigo referente à gestão democrática das instituições privadas. De fato, é possível aperfeiçoar a redação através de termos mais gerais. Por outro lado, a alegada inconstitucionalidade não nos pareceu existir.

Pela aprovação parcial, nos termos do substitutivo. (DCN Seção II 06 dez. 1994, p. 7900)

Desse modo, a redação dada ao princípio constitucional da gestão democrática ficou posta no Substitutivo Cid Sabóia com o acréscimo da expressão *do ensino público*, nos seguintes termos:

Art. 3º O ensino é ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

[...]

No período em tela, configura-se uma mudança do quadro parlamentar com a eleição para o Congresso Nacional, compondo a 50ª legislatura, e o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), marcado por uma inclinação neoliberal.

[...] com a gestão de Paulo Renato de Souza no ministério da Educação, tendo retomado ao primeiro escalão do MEC algumas das pessoas que haviam ocupado essa mesma posição na gestão José Goldenberg [ministro da educação do governo Collor de Mello], tendo participado da assessoria ao projeto Darcy Ribeiro (SAVIANI, 2003b, p. 158 e 159)

A alteração da conjuntura política com a assunção de Fernando Henrique Cardoso ao governo federal era prenúncio de novos embates em torno do projeto de LDB, especialmente em sua fase de tramitação no Senado Federal. Ainda que o Substitutivo Cid Sabóia houvesse alcançado uma conclusão, uma vez que fora apresentado à comissão, constituindo-se em objeto de emendas e em texto aprovado na Comissão de Educação, essa aparente tranquilidade, nas palavras de Saviani (2003b, p. 156), “escondia um ‘iceberg’ que iria provocar uma reviravolta total no rumo do projeto de LDB”.

A tramitação do projeto de LDB oriundo da Câmara dos Deputados a partir da relatoria do senador Darcy Ribeiro seguiu a trajetória delineada no quadro a seguir.

QUADRO 5 - Tramitação PL nº 101/93 a partir da relatoria de Darcy Ribeiro

Data	Procedimento	Parlamentar	Projeto
9/3/1995	Encaminhamento do Projeto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo em vista a prolação do RQS ⁹⁷ nº174/95	Sen. Beni Veras (PSDB/CE) Autor do Requerimento nº 174/95	PL nº 101/93
4/5/1995	Aprovação do parecer do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Parecer nº 301/95)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
16/5/1995	Término do prazo para apresentação de emendas ao projeto sendo que foram oferecidas 57 emendas pelos Senadores	Senadores de diferentes partidos	PL nº 101/93
28/5/1995	Aprovação do Parecer sobre as 57 emendas de Plenário, acompanhando de um substitutivo, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Parecer nº 596/95)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
31/8/1995	Aprovação do Parecer do relator, sobre as 57 emendas de Plenário, acompanhando de um substitutivo, na Comissão de Educação (Parecer nº 597/95)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
25/10/1995	Rejeição pelo Plenário do RQS nº	Senadores presentes à	PL nº 101/93

⁹⁷ RQS é abreviação de Requerimento utilizada pelo Congresso Nacional.

	1395/95 da Sem. Emília Fernandes solicitando preferência para a votação do substitutivo do ex-Senador Cid Sabóia de Carvalho	sessão de Plenário do Senado	
25/10/1995	Aprovação pelo Plenário do substitutivo da Comissão de Educação que tem o Parecer nº 597/95	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
21/11/1995	Leitura das 315 emendas de Plenário oferecidas ao substitutivo em turno suplementar	Senadores de diferentes partidos	PL nº 101/93
17/1/1996	Aprovação conjunta nas Comissões de Educação e de Constituição, Justiça e Cidadania do Parecer do Relator sobre as 315 emendas de Plenários do turno suplementar (Parecer nº 08/96 CE/CCJ)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
8/2/1996	Aprovação, em Plenário, do substitutivo do Relator	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
13/2/1996	Leitura em Plenário da redação final oferecida pela Comissão Diretora, do substitutivo do Senado ao projeto da Câmara (Parecer nº 30/96)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
29/2/1996	Aprovação em Plenário, da redação final apresentada pela Comissão Diretora, do substitutivo do Senado ao projeto como conclusão de seu Parecer nº 30/96 (Parecer nº 72/96)	Sen. Darcy Ribeiro (PDT/RJ) Relator	PL nº 101/93
04/3/1996	Encaminhamento, através de ofício nº 233, à Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 101/93 (PL nº 1258/88, na casa de origem) aprovado nos termos do substitutivo do Relator	Sen. Renan Calheiros 1º Secretário em exercício	PL nº 101/93

Fonte: Oliveira, 1997, p. 285 - 287

Assim, mesmo aprovado na Comissão de Educação e apto a ser votado em plenário do Senado Federal, no início dos trabalhos legislativos, foi apresentado um requerimento⁹⁸ para que fosse ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Tal solicitação, apoiada no regimento, e aprovada, impunha um retorno do Substitutivo Cid Sabóia do plenário do Senado Federal a uma comissão temática.

Com essa “manobra regimental”⁹⁹, o substitutivo Cid Sabóia retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo nomeado o Senador Darcy Ribeiro para relator, este alegou inconstitucionalidades, inviabilizando tanto o substitutivo Cid Sabóia quanto o projeto aprovado na Câmara, o PLC101/1993.

⁹⁸ Requerimento 174 do senador Beni Veras (DCN2, 17 fev. 1995, p. 2046) aprovado em 08/03/1995.

⁹⁹ A manobra regimental se refere à substituição do projeto apresentado e discutido na Câmara dos Deputados pelo projeto do próprio Senador Darcy Ribeiro, seu relator na Comissão de Constituição e Justiça. Assim, as propostas originárias dos Fóruns Educacionais passaram a ser meras emendas textuais. (SAVIANI, 2003b).

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania acontece um fato, no mínimo curioso. O senador Roberto Requião (PMDB/PR), indicado relator, atribui a relatoria ao senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), ou seja, o mesmo que já havia apresentado um projeto de LDB (PL67/92) em concomitância à tramitação do projeto na Câmara que, no seu entendimento, é copioso e detalhado demais e, também “não muda nada; congela o sistema educacional brasileiro do jeito que está” (Folha de S. Paulo, 16.6.93, p.1). (OLIVEIRA, 1997, p. 287).

A manobra regimental prosseguiu com a apresentação pelo senador Darcy Ribeiro de um substitutivo anexado ao PL 45/1991, de autoria do deputado Florestan Fernandes, sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para a pós-graduação.

Neste projeto, que continha apenas oito artigos, o Sen. Darcy Ribeiro retirou seis e acrescentou 83 artigos. A partir desta manobra regimental, que [...] teve sua origem no requerimento do Senador Beni Veras (PSDB) com a articulação do Senador Roberto Requião (PMDB/PR) [...] apresenta-se o Substitutivo Darcy Ribeiro à LDB, fazendo com que o Substitutivo Cid Sabóia retorne à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Educação do Senado. (ZANETTI, 2010).

Como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o senador Darcy Ribeiro apresentou várias ações no sentido de inviabilizar o PLC101/1993 e aprovar o PLC 045/91, que originalmente tratava de um tema tangencial, a concessão de bolsas de estudo para a pós-graduação, desconsiderando os seis anos de construção democrática do projeto de LDB. Ressalte-se, que o PLC 045/91 havia sido desanexado, conforme Parecer nº 250 de 30/11/1994.

As ações e tramitação do PLC 101/1993 na Comissão Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) sob a relatoria do Senador Darcy Ribeiro pode ser observada no quadro a seguir.

QUADRO 6 – Tramitação do PLC 101/1993 na Comissão Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) sob a relatoria do Senador Darcy Ribeiro

Data	Comissão	Ação
12/04/1995	CCJ	Em reunião realizada no dia 16/03/94, o relator apresenta parecer pela aprovação do PLC 045/91, nos termos do substitutivo que oferece e, pela rejeição do PLC 101/93 e do substitutivo da Comissão de Educação, sendo concedida vista coletiva da matéria pelo prazo de 05 (cinco) dias.
03/05/1995	CCJ	Nesta data o relator apresenta nova versão do seu parecer, concluindo

		pela aprovação do PLC 045/91, nos termos do substitutivo que oferece e, pela rejeição do PLC 101/93 e do substitutivo da Comissão de Educação, ficando a votação da proposição adiada, para que novos entendimentos sejam efetuados sobre a matéria.
04/05/1995	CCJ	Após entendimentos entre os membros da comissão, o relator reformula seu parecer no sentido de que seja aprovado o PLC 101/93, nos termos do substitutivo que oferece, ficando prejudicado o PLC 045/91 e o substitutivo da comissão de educação.
08/05/1995	CCJ	Leitura Parecer 301 - CCJ, sendo aberto o prazo de 05 (cinco) sessões ordinárias para recebimento de emendas, nos termos do art. 235, II, 'd', do regimento interno.

Fonte: Senado Federal, 2010.

Após rejeitar o PLC 101/1993 e aprovar o PLC 045/91, por fim, o relator Darcy Ribeiro apresentou o Parecer 301/1995, registrado no Diário do Congresso Nacional (DCN):

Concluindo, expressamos nosso voto pela prejudicialidade do Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 1991, e do Projeto Substitutivo do Senador Cid Sabóia de Carvalho e favorável ao Projeto de lei da Câmara nº 101, de 1993, na forma do substitutivo, a seguir, no que diz respeito à constitucionalidade e à boa técnica legislativa (DCN Seção II, 9 maio 1995, p.7800)

Darcy Ribeiro, como relator da CCJ, apresentou, na exposição do Parecer 301/1995, os motivos pelos quais justificava a elaboração de seu primeiro substitutivo. Para ele, o PLC 101/1993 estava permeado de inconstitucionalidades e, por entender assim, foi obrigado a elaborar um projeto substitutivo. O PLC 101/1993, para o senador, também pecava pelo excessivo e prescindível detalhamento, situação que permanecia no Substitutivo Cid Sabóia por haver mantido sua estrutura. Eram argumentos que não se referiam à pertinência da temática da comissão, mas às questões de mérito, possíveis ao trâmite regimental. (OLIVEIRA, 1997)

Tal proposição aspira a completar e coroar o trabalho de seis anos do Poder Legislativo no sentido de dar ao País uma nova lei de educação. Assim, elaboramos um projeto global, atendendo às exigências jurídicas e, ainda, atualizando a matéria no que tange às grandes mudanças ocorridas no seu longo tempo de tramitação. Não podemos congelar o sistema existente, indiferentes à edição de leis libertárias por países como Espanha, França, Portugal e vários do nosso continente. (DCN Seção II, 9 maio 1995, p.7800)

A lista dos dispositivos inconstitucionais pontuados no Parecer 301/1995 principiou com a gestão democrática da educação.

Quanto ao PLC 101, de 1993, inúmeros dispositivos, ferem diretamente os mandamentos de nossa vigente Lei Maior, como, por exemplo, os que enumeramos no quadro a seguir.

Dispositivo do PLC nº 101/93	Observações sobre a inconstitucionalidade
Inciso VI do art. 7º	Ao eliminar a palavra “público” após a expressão “gestão democrática do ensino”, o projeto extrapolou os limites constitucionais do inciso VI do art. 206 da CF.

(DCN Seção II 9 maio 1995, p. 7799)

Deste modo, o princípio constitucional da gestão democrática, no *primeiro substitutivo*, apresentado pelo Parecer 301/1995, ficou mantido a expressão “do ensino público”, excluindo o princípio da gestão democrática para o ensino privado.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...]

(DCN Seção II, 9 maio 1995, p.7800 e 7801)

No Título V, Da organização da Educação Nacional, o substitutivo delineou a gestão escolar relacionada à execução da proposta pedagógica, articulação com as famílias, e participação das comunidades escolar e local.

Art. 13. Os estabelecimentos de ensino, sob a responsabilidade de sua direção, incumbir-se-ão, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; [...]

V - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VI - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 14. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - elaborar e cumprir o seu plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; [...]

V - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 15. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos docentes na elaboração e execução do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local na gestão do estabelecimento de ensino. (DCN Seção II, 9 maio 1995, p.7802)

Ao substitutivo Darcy Ribeiro (Parecer 301/1995), foram apresentadas 57 emendas de plenário. Contudo, nenhuma das emendas apresentadas pautou a gestão democrática da educação. As 57 emendas foram objeto de análise em dois pareceres, Parecer 596/1995 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Parecer 597/1995 da Comissão de Educação, ambos de autoria do relator.

[...] o Substitutivo apresentado como conclusão do presente Parecer olhou para o futuro e deixou de lado qualquer saudosismo ou ilusão de que a lei automaticamente modifica a realidade pelo simples fato de ser publicada. O seu projeto explícito é dar aos educadores brasileiros uma Lei incitadora e libertária, que convoque para o enorme e ingente esforço de auto-superação que estamos chamados a realizar para sair do atraso. Fixando as diretrizes e bases da educação nacional, assume a forma de um diploma legal sucinto, claro e genérico, para dar espaço ao indispensável exercício da autonomia tanto por parte das escolas e universidades, como por parte dos sistemas de ensino. Os tempos da centralização já se foram e não devemos a eles retornar na vigência da democracia. (DCN Seção II 26 set. 1995, p. 16540)

Em função da tramitação e dos encaminhamentos dados ao projeto de LDB no Senado, especialmente com a mudança de rumos que desconsiderou o PL 101/1993 e o Substitutivo Cid Sabóia, manifestações da sociedade civil organizada pressionavam os parlamentares. A senadora Emília Fernandes (PTB/RS), em seu pronunciamento no Senado, destacou haver recebido dezenas de manifestos de associações profissionais das mais variadas áreas de trabalhadores em educação, de prefeituras, secretários municipais de educação e órgãos gerais ligados à educação em sua absoluta maioria, contrários tanto à forma de tramitação, quanto ao mérito do novo substitutivo, objeto do Parecer 596/1995 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Parecer 597/1995 da Comissão de Educação.

A propósito, gostaria de destacar que está em meu poder – pretendo passar às mãos do Presidente da Casa – um abaixo-assinado com oito mil assinaturas de alunos, pais, professores e cidadãos da comunidade, enviado pela Associação de Professores da Universidade de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, manifestando preocupação quanto aos rumos do debate e em apoio ao substitutivo do Senador Cid Sabóia, já aprovado nesta Casa. Tenho, também, e farei chegar às mãos do Presidente da Casa, um outro abaixo-assinado, com cerca de sete mil assinaturas, organizado pelos alunos da Escola Técnica Federal do Mato Grosso, em Cuiabá, que promoveu manifestações, inclusive greve por vários dias, em defesa da Lei de Diretrizes e Bases, particularmente o do conteúdo e do mérito do Substitutivo do Senador Cid Sabóia. [...] Mas posso afirmar que são mais de 80 manifestos contrários ao substitutivo que está tramitando hoje na

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. (DCN – Seção II, 8 jun. 1995, p. 9930)¹⁰⁰

De acordo com a senadora Emília Fernandes, os representantes da sociedade advertiam para o processo de invalidação do Substitutivo do Senador Cid Sabóia, aprovado pela Comissão de Educação do Senado, resultado de um profundo processo de integração entre a sociedade e a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que, durante mais de quatro anos, através de audiências públicas, foram ouvidas centenas de autoridades, entidades ligadas à educação pública e privada, aos movimentos populares, entidades sindicais, estudantis, de educadores e pesquisadores; e que, em pouco mais de um mês, após algumas poucas reuniões, e apenas uma audiência pública, foram produzidas seis versões diferentes de um mesmo substitutivo, que, além de desconhecer todo processo democrático anterior, não responde às atuais necessidades da educação nacional.

Da mesma forma, a senadora também indicou o recebimento de manifestos favoráveis aos substitutivos de Darcy Ribeiro.

E temos, entre todos os que recebemos, apenas dois manifestos favoráveis, mas que também estamos incluindo no processo que faremos chegar às mãos do Presidente desta Casa: um vem da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), que entende que as questões colocadas no último substitutivo favorecem a educação privada deste País e, portanto, se manifesta favorável; o outro diz respeito à sociedade Tradição, Família e Propriedade, um grupo conhecido nacionalmente por V. Exas. Esse grupo faz alegações totalmente confusas, inclusive, em relação ao conteúdo do então substitutivo do Senador Cid Sabóia. (DCN – Seção II, 8 jun. 1995, p. 9930)

A Senadora Emília Fernandes (PTB/RS), em plenário, também registrou a interferência do governo no sentido da aprovação do substitutivo Darcy Ribeiro e sobrestamento do de Cid Sabóia, posto que o Ministro da Educação visitou os gabinetes dos parlamentares. Da mesma forma, havia pressão

[...] desde o início da manhã do seu líder, senador Elcio Álvares (PFL/ES), que mesmo não fazendo parte da Comissão, conversa com partidos que dão sustentação ao governo para que se “enterre” definitivamente a possibilidade de se avaliar o substitutivo Cid Sabóia naquela reunião. (OLIVEIRA, 1997, p. 299)

¹⁰⁰ É interessante registrar que, dos seis volumes de documentos relativos ao PL101/1993, na Secretaria de Arquivo do Senado Federal, metade é composta por abaixo-assinados em defesa da aprovação do Substitutivo Cid Sabóia e pela rejeição do Substitutivo Darcy Ribeiro, organizados pelo FNDEP.

Por outro lado, o apoio do MEC ao projeto de LDB sob a relatoria de Darcy Ribeiro era uma orientação que encontrava abrigo na própria estrutura organizacional do ministério com a criação de uma secretaria para este fim, a Secretaria de Política Educacional – SEP/MEC.

As críticas que têm sido feitas ao governo por apoiar o Projeto do Senador Darcy Ribeiro, incidindo em sua maior parte no fato de não ter sido esse projeto amplamente debatido com a Câmara, não tem procedência na medida em que ele representa um tempo novo e uma nova etapa. Além disso, o MEC está apoiando um projeto que está sendo debatido no Congresso Nacional, plenário que representa o País em seus mais diversos segmentos, tanto os que estão organizados em inúmeras entidades, quanto a imensa maioria, ainda sem organização. O Poder Público tem a responsabilidade, nas três esferas constitucionais – Executivo, Legislativo e Judiciário – de representar o interesse coletivo em toda sua extensão e amplitude e não apenas no que está organizado corporativamente. (MEC/SPE, 1995 apud OLIVEIRA, 1997, p. 324)

Em função do Substitutivo apresentado pelo Parecer 596/1995 CCJ e pelo Parecer 597/1995 CE, mais 315 emendas, oriundas da Comissão de Educação, foram apresentadas e analisadas. Quantitativamente, as emendas que pautaram a gestão democrática da educação não disputaram mais a definição do princípio constitucional, dada a inconstitucionalidade alegada pelo primeiro parecer de Darcy Ribeiro. As emendas passaram a focalizar os termos do Título V, Da organização da Educação Nacional, do substitutivo (Parecer 596/1995 CCJ e pelo Parecer 597/1995 CE). Importa ressaltar que as emendas recolocaram os eixos de lutas que marcaram as escolas e os sistemas de ensino públicos, agora os combates dar-se-ão no espaço parlamentar entre os grupos e as forças políticas que conduziam uma concepção para a construção de um referencial de gestão democrática.

QUADRO 7 – Emendas sobre a gestão democrática na educação básica apresentadas ao Substitutivo referente ao Parecer 597/1995 da Comissão de Educação do Senado Federal

Emendas sobre gestão democrática na educação básica	Tema da emenda	Status da emenda	Senador (a)
Emenda nº 13 Plenário	Art. 3, VIII	aprovada	Lúcio Alcântara
Emenda nº 29 Plenário	Eleição de diretores	Rejeitada	Eduardo Suplicy
Emenda nº 33 Plenário	Art. 7 participação dos pais em conselhos escolares ou equivalentes	Rejeitada contemplada	Lúcio Alcântara
Emenda nº 36 Plenário	Art. 8 participação docentes nas orientações pedagógicas	Rejeitada	Eduardo Suplicy

Emenda nº 67 Plenário	Art. 13 Diretor da escola	Aprovação parcial	Lúcio Alcântara
Emenda nº 70 Plenário	Conselhos escolares em escolas particulares	Rejeitada contemplada	Artur da Távola
Emenda nº 73 Plenário	Art. 14 elaboração do regimento pela comunidade	Rejeitada	Eduardo Suplicy e Marina Silva
Emenda nº 75 Plenário	Art. 14, I participação dos docentes na proposta pedagógica	Aprovada	Roberto Requião
Emenda nº 76 Plenário	Art. 14, I participação dos docentes na proposta pedagógica	Aprovada	Antônio Carlos Valadares
Emenda nº 78 Plenário	Art. 15 participação docente e comunidade escolar e local em conselhos	Rejeitada	Roberto Requião
Emenda nº 79 Plenário	Art. 15 Eleição direta de diretores; projeto pedagógico e conselhos escolares; participação de sindicatos, grêmios e associações nos órgãos normativos municipais, estaduais e nacional de educação.	Rejeitada	Emília Fernandes
Emenda nº 80 Plenário	Art. 15, I participação docente na elaboração do projeto pedagógico	Aprovada	Lúcio Alcântara
Emenda nº 81 Plenário	Art. 15	Aprovação parcial	Lúcio Alcântara
Emenda nº 82 Plenário	Escolha de dirigentes	Rejeitada	Artur da Távola
Emenda nº 83 Plenário	Art. 16 autonomia dos estabelecimentos de ensino	Rejeitada	Lúcio Alcântara
Emenda nº 84 Plenário	Autonomia pedagógica	Rejeitada	Roberto Requião

Fonte: Senado Federal, 2010.

Após análise das emendas, o relator Darcy Ribeiro apresentou o *segundo substitutivo*, o Parecer nº8/1996 CE/CCJ, sendo aprovado na Comissão. A redação final foi concluída com os Pareceres nº 30/1996 e nº 72/1996 da Comissão Diretora (CDIR), e o projeto aprovado no Senado.

Assim, a redação final da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/1996, manteve o princípio constitucional constricto ao ensino público, deixando a iniciativa privada fora de sua extensão, tal como a possibilidade de participação da comunidade docente nas definições e decisões relativas às orientações pedagógicas, segundo as disposições estatutárias ou regimentais.

O Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, originalmente concebido como instância participativa, democrática de caráter deliberativo, em que setores da sociedade civil influenciam a elaboração das políticas públicas de educação, foi excluído da redação final.

Assim, ficou o princípio constitucional

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; (BRASIL, 2009).

O artigo 3º, assim, repete a formulação da Constituição Federal. Acrescenta, no entanto, que a gestão democrática se dará “na forma desta lei” e “da legislação dos sistemas de ensino”. Ocorre, mais uma vez, um adiamento para os sistemas de ensino, transferindo esta iniciativa aos estados, municípios e Distrito Federal.

[...] A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público pela LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autonomia no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada, não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se previssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola. (PARO, 2002, p. 88).

No entanto, o texto final da LDB trouxe outras indicações referentes à gestão democrática (do ensino público). No artigo 12, não de forma explícita, mas se percebe a indicação de processos de gestão mais participativos.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

[...]

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 2009).

Tal como no artigo 13:

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

[...]

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (BRASIL, 2009).

Em seu artigo 14, a LDB estabeleceu que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas

peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

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

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2009).

Outra referência diz respeito à existência de órgãos colegiados na gestão das instituições públicas de educação superior.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 2009).

No parlamento, as posições arrefeceram, cada grupo buscou os meios e os instrumentos para impor ao campo de suas visões e concepções de gestão democrática. Deste modo, de acordo com Bourdieu (1983, p. 90), “todas as pessoas que estão engajadas num campo têm certo número de interesses fundamentais em comum”. Os participantes das lutas travadas na Constituinte de 1987 e na elaboração da LDB contribuíram para a reprodução das crenças e valores de gestão da educação; disputarem e produzirem uma nova crença e outros valores. Com efeito, ao priorizar determinada concepção, almejou-se difundi-la e fazê-la circular e impregnar as práticas educativas como se fossem valor de todos. Tratou-se de uma disputa que prossegue nos processos relativos à elaboração do Plano Nacional de Educação.

Assim, após a análise dos processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no âmbito do poder Legislativo, especificamente, na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, segue-se para a análise dos embates e dissensos em torno das demarcações conceituais e institucionais que se desenvolveram na institucionalização do princípio constitucional no Plano Nacional de Educação, Lei 10172/2001, com prosseguimento da luta.

CAPÍTULO 4

OS DISSENSOS E CONFLITOS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – LEI 10.172/2001

Estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, [...] para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo.
(PL 4155/1998)

Para o estudo do subcampo da gestão democrática da educação, este capítulo objetiva identificar e analisar o processo de lutas em torno da gestão democrática que traduziu as concepções de gestão e que permeou os confrontos e conflitos até a aprovação do Plano Nacional de Educação.

A questão que problematiza esse capítulo se refere às demarcações de concepções de gestão democrática em disputa na oportunidade da elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/2001. Que concepções de gestão da educação e como permearam a luta no processo de aprovação do Plano Nacional de Educação?

A identificação dos pressupostos subjacentes às concepções de gestão democrática defendidas far-se-á relacionando os eixos apontados no capítulo dois, referentes ao âmbito da escola, aos sistemas de ensino e ao processo de institucionalização como política pública no poder executivo e legislativo brasileiro, em que o Plano Nacional de Educação tornou-se parte. Deste modo, objetiva-se identificar as concepções de gestão democrática da educação defendidas no processo de aprovação do Plano Nacional de Educação; e relacioná-las aos eixos apontados no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, tais como: eleição de diretores; relações hierárquicas; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; e autonomia e democracia.

Ao elevar a gestão democrática da educação como um subcampo, nos termos da teorização de Pierre Bourdieu, considera-se, portanto, como um campo de produção simbólica. Assim, entre os elementos constitutivos de um campo estão as lutas, as convicções,

crenças e símbolos e as disputas que são travadas entre os agentes e os grupos em torno dos princípios legítimos do campo, numa luta simbólica e concreta para se impor a definição do mundo social mais de acordo com suas perspectivas e seus interesses.

Estruturado como um campo de forças, o campo constitui-se atravessado por lutas entre os seus agentes, grupos, classes e frações de classes. As lutas giram em torno de um capital simbólico comum a todos os membros do grupo do campo, instrumento e alvo de estratégias coletivas, que visam conservá-lo ou ampliá-lo, e individuais que visam adquiri-lo ou conservá-lo. Percebido dessa forma, os grupos e seus agentes travam uma luta para impor ao subcampo, o da gestão democrática da educação, demarcações conceituais e uma prática de gestão fincada no exercício democrático da educação, consoantes com suas convicções e interesses.

Trata-se de uma luta em torno de princípios legítimos do mundo social, no caso do campo da educação, do subcampo da gestão democrática da educação. Disputa-se o poder de impor, inculcar instrumentos de conhecimento, de expressão e de significados de gestão democrática da educação. Esse processo, repleto de tensões, dissensos, divergências e contradições, movimenta-se num jogo de forças em que ideias pedagógicas, metodológicas, concepções de educação, de escola, de gestão escolar são afirmadas, aceitas, negadas, substituídas, desconstruídas, reconstruídas, modificadas e transformadas.

Daí que, para o estudo do subcampo teórico da gestão democrática, há de se identificar essas lutas e, da mesma forma, quais são os agentes, os grupos, os sujeitos e o objeto em disputa, isso porque a força simbólica das partes envolvidas integra a sua posição no jogo do campo.

Este capítulo objetiva, portanto, identificar, descrever e compreender o processo de lutas e disputas em torno das definições, concepções, construção teórica e prática de gestão democrática no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação.

Um dos agentes que congregou os educadores nos processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, no país, e selecionado neste estudo, foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Sua escolha deve-se, à visão de que os educadores brasileiros, na conjuntura de democratização na década de 1980, marcada por um vigoroso movimento, expresso em dois vetores. Um vetor representado pelas entidades de cunho acadêmico-científico; outro vetor, pelas entidades sindicais. Desta forma, o FNDEP tornou-se a entidade que aglutinou o vetor sindical e o vetor acadêmico-científico, decisivo no jogo social e político. (SAVIANI, 2007).

O capítulo proposto foi organizado com uma parte inicial em que aborda algumas considerações acerca da constituição do campo educacional, necessária à análise do subcampo teórico da gestão democrática. Em sua segunda parte, o capítulo apresenta o percurso de luta e embates pela gestão democrática da educação pública encaminhada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Neste aspecto, focaliza-se o processo de discussão, disputa e defesa em torno da demarcação de uma concepção de gestão democrática e suas estratégias no Congresso Nacional para viabilizar a aprovação de sua proposta de gestão democrática no Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001.

Por fim, espera-se contribuir com a construção de uma tipologia de lutas do subcampo da gestão democrática da educação que os eixos de lutas, objetos das disputas no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, acompanham, caminham e comunicam-se com o processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no poder executivo e legislativo brasileiro ao aprovar a Lei nº 10172/2001, objeto deste capítulo¹⁰¹.

4.1 As discussões e disputas em torno das concepções de gestão democrática da educação conduzidas no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001

Para Bourdieu (2004c), todas as produções culturais (filosofia, história, ciência, arte, literatura, estética etc.) são objetos de análises com pretensões científicas. Há uma história dos campos e em todos eles se encontram uma mesma oposição entre as interpretações internalistas e as externalistas. Na primeira interpretação, sustenta-se que para se compreender determinada produção cultural basta ler os textos. São os defensores do texto autonomizado. Em oposição, a interpretação externalista relaciona o texto ao contexto e colocam as produções culturais em relação ao mundo social ou o mundo econômico. O autor buscou escapar a este dualismo e elaborou a noção de campo:

¹⁰¹ Registra-se o significado das siglas: CECD - Comissão de Educação, Cultura e Desporto; CCJ – Comissão de Constituição e Justiça; DCN – Diário do Congresso Nacional; DCD – Diário da Câmara dos Deputados; EMC – Emenda da Comissão; ESB - Emenda ao Substitutivo; e PLEN – Emenda de Plenário.

Digo que para compreender uma produção cultural (literatura, ciência etc.) não basta referir-se ao conteúdo textual dessa produção, tampouco referir-se ao contexto social contentando-se em estabelecer uma relação direta entre o texto e o contexto. [...] Minha hipótese consiste em supor que, entre esses dois pólos muito distanciados, entre os quais se supõe, um pouco imprudentemente, que a ligação possa se fazer, existe um universo intermediário que chamo de *campo* literário, artístico, jurídico ou científico, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas. (BOURDIEU, 2004c, p.20).

Essas leis que regem os campos não são as mesmas do macrocosmo social, contudo eles não escapam totalmente às imposições dele. Há uma autonomia parcial em relação ao macrocosmo social. Nesse sentido, Bourdieu (2004c, p. 21) afirma que “uma das grandes questões que surgirão a propósito dos campos (ou dos subcampos) científicos é precisamente acerca do grau de autonomia que eles usufruem.” Este grau de autonomia complexo de discernir ou quantificar entre os campos científicos, quer se trate de disciplinas ou instituições, há de se perceber qual a natureza e a forma sob a qual as pressões externas são exercidas sobre o campo, bem como as formas de resistências do próprio campo, ou seja, “os mecanismos que o microcosmo aciona para se libertar dessas imposições externas e ter condições de reconhecer apenas suas próprias determinações internas.” (BOURDIEU, 2004c, p. 21).

Então, uma das possibilidades de se perceber a autonomia de um campo é perceber sua capacidade de refratar as pressões externas, de forma que quanto mais autônomo for um campo, maior é o seu poder de refração, de retradução, de transfiguração das imposições externas sob uma forma específica; contrariamente, a heteronomia de um campo se manifesta pelo fato de os problemas exteriores, nele, se exprimirem diretamente.

Essas questões relativas à autonomia do campo são essenciais para a análise do subcampo da gestão educacional, posto que, uma vez definida como princípio constitucional a gestão democrática, sua concepção recebe influência das pressões externas das conjunturas políticas, dos governos, das secretarias de educação e associações científicas e sindicais. Assim posto, se indaga qual a capacidade de refração que o subcampo da gestão educacional apresenta conforme essas conjunturas? Esses aspectos são percebidos neste capítulo quando da constituição dos processos de institucionalização como política pública no poder legislativo e executivo brasileiro e as implicações da reforma do Estado (1995) na formulação das políticas de educação analisados.

Nos termos do campo científico, pode-se, então, focalizar as associações científicas, tal como Anped, Anpae, Anfope, e se perceber como o subcampo da gestão democrática foi configurado. Da mesma forma, há de se observar como o subcampo está estruturado nos termos da Capes, do MEC, secretarias de educação, congressos e fóruns de educação. Para Bourdieu (2004b, p. 23), os “agentes [...] criam o espaço, e o espaço só existe (de alguma maneira) pelos agentes que aí se encontram.”. Então, o que define as intervenções científicas, os lugares de publicação, as escolhas dos temas, os objetos de interesse é

[...] a estrutura das relações objetivas entre os diferentes agentes que são, para empregar a metáfora “einsteiniana”, os princípios do campo. É a estrutura das relações objetivas entre os agentes que determina o que eles podem e não podem fazer. Ou mais precisamente, é a posição que eles ocupam nessa estrutura que determina ou orientam, pelo menos negativamente, suas tomadas de posição. (BOURDIEU, 2004c, p. 23)¹⁰²

No caso do campo científico, Bourdieu (2004c, p.35) identifica duas formas de poder correspondentes a duas espécies de capital científico: o capital científico “puro” e o capital científico institucionalizado ou institucional. O capital científico institucionalizado está ligado à ocupação de posições importantes nas instituições científicas, direção de departamentos, participações em comissões, comitês de avaliação, além de poder sobre os “meios de produção (contratos, créditos, postos etc.) e de reprodução (poder de nomear e de fazer as carreiras) que ela assegura.” O capital científico “puro” está ligado a um poder que repousa sobre o reconhecimento pelo conjunto dos pares ou fração mais consagrada ao prestígio, e é adquirido por meio das contribuições reconhecidas ao progresso da ciência, as descobertas, as publicações. Diferentemente, o capital da instituição é adquirido por meio de estratégias políticas, que exigem tempo, participação em comissões, bancas, colóquios, reuniões etc.

A ideia de gestão democrática da educação, no caso, está presente nos espaços das instituições científicas de educação, em seus grupos de trabalho e de estudo, e reconhecida por seus pares como necessária à qualificação do direito à educação. Nesse sentido, os estudos que abordam a gestão democrática são considerados legítimos, pertinentes ao campo da

¹⁰² A metáfora “einsteiniana” a que se refere Bourdieu (2004c) nesta passagem se deve ao impacto de Einstein no campo científico que deformou todo o espaço em torno de si. “No campo científico, Einstein, tal como uma grande empresa, deformou todo o espaço em torno de si. Essa metáfora ‘einsteiniana’ a propósito do próprio Einstein significa que não há físico, pequeno ou grande, em Brioule ou Harvard que (independentemente de qualquer contato direto, de qualquer interação) não tenha sido tocado, perturbado, marginalizado pela intervenção de Einstein, tanto quanto um grande estabelecimento que, ao baixar seus preços, lança para fora do espaço econômico toda uma população de pequenos empresários.”

educação e tornou-se temática presente em comissões, bancas, colóquio, reuniões, seminários, encontros, sala de aula etc.

No caso do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, com articulação próxima aos vetores acadêmico-científico e sindical (Cf. SAVIANI, 2003b; 2007), ele tematizou e defendeu a ideia de gestão democrática da educação no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação. Sua presença nos processos anteriores de elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/1996, de certa forma, lançou as bases e acumulou experiências nos termos de elaboração teórica e de ações estratégicas nas lutas e disputas em torno de uma proposta de gestão democrática da educação. Nestes termos, o Fórum, no processo de elaboração do PNE, foi herdeiro daquelas experiências e atuou durante este outro processo de elaboração das políticas públicas de educação com uma proposta de gestão democrática.

O Fórum configura-se em uma articulação nacional de entidades, movimentos e representações que participam da luta em defesa da escola pública desde o processo constituinte, em 1987. A entidade constitui-se integrada por diversas entidades¹⁰³ da sociedade brasileira do movimento sindical, dos movimentos populares, das associações acadêmico-científicas, do movimento estudantil, das entidades profissionais. O FNDEP define-se como espaço democrático e plural de atuação e proposições, *na* e *para* a política educacional brasileira e vem, ao longo dos últimos anos, interferindo na luta pelo controle social¹⁰⁴ das políticas educacionais. Sua criação oficial data de 1987, em Brasília, junto com o Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita, lançado pela Campanha Nacional pela Escola Pública. (BOLLMAN, 2009).

A composição do Fórum é resultante da diversidade social e da influência e oscilações da conjuntura política nacional e, nesse sentido, os movimentos sociais de redemocratização da sociedade brasileira da década de 1980, que desembocaram no processo de elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988, reforçaram a necessidade de

¹⁰³ O Fórum conta com várias entidades e, de acordo com Bollman (2009), a União Nacional de Estudantes (UNE), a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Federais (Fasubra), o Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional de Educação (Ande), a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), o Centro de Educação e Sociedade (Cedes), a Confederação de Professores do Brasil (CPB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa ABI, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Federação Nacional dos Orientadores de Ensino (Fenoe), a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf), e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes), participam do Fórum.

¹⁰⁴ Por controle social compreende-se o controle democrático de regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vista à ampliação da democracia. (PEREIRA, 2005a)

criação do Fórum e também uma certa unidade entre as entidades que o integravam, possibilitando conquistas sociais no campo da educação pública e gratuita, tal como o princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Assim, em 1986, de acordo com Bollman (2009), na Reunião Anual da Anped, realizada em Porto Alegre, iniciaram as discussões em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. As discussões deram origem ao documento amplamente discutido pelas instituições educacionais e se constituiu na base do primeiro projeto de lei, o PL nº 1258/88. Foi a partir desse evento, no âmbito da própria Anped, e das demais entidades que viriam a integrar, a partir do ano de 1987, que se constituiu o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹⁰⁵. (BOLLMAN, 2009)

Entre as ações do Fórum na política educacional, destacam-se à intervenção no processo constituinte e na elaboração da LDB, participando de várias negociações, com partidos e Bloco Suprapartidário (PMDB, PT, PDT, PTB, PCdoB, PCB), à frente delas, estavam o deputado Florestan Fernandes. Bollman (2009) aponta que os integrantes do Fórum expressaram por inúmeras vezes o seu descontentamento com os rumos do projeto da nova LDB no Congresso Nacional, seja na forma de conduzir o processo, seja nos conteúdos propostos e com registros escritos da insatisfação. Essa insatisfação propiciou que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública articulasse e conduzisse a elaboração de um Plano Nacional de Educação.

Foi, nesse momento, que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública definiu pela elaboração de um Plano Nacional de Educação que, além de manter a luta política por uma educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social como direito de todos e dever do Estado, possibilitaria a elaboração de um documento referência, com base nas experiências do campo pedagógico-institucional, de um lado, de outro, nas deliberações internas das entidades. Também teria como fonte de consulta, o acúmulo de conhecimentos elaborados pelas diferentes entidades, especialmente, as do campo acadêmico-científico. (BOLLMAN, 2009)

Deste modo, organizaram-se vários Congressos Nacionais de Educação - Coned. Em 1996, em Belo Horizonte, com o tema *Educação, democracia e qualidade social - construindo um Plano Nacional de Educação*¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Bollman (2009) lembra que o Andes-SN, em 1991, a partir de discussões e deliberações congressuais internas, intervinha no Congresso Nacional - Câmara dos Deputados e no Fórum Nacional, tomando como referência os conteúdos do Projeto de LDB aprovado na sua instância deliberativa máxima, o XII Congresso realizado em Curitiba (PR).

¹⁰⁶ Desde o processo Constituinte (1987-1988), passando pela LDB (1988-1996) e pela elaboração do PNE - Proposta da Sociedade Brasileira (I Coned, em 1996; II Coned, em 1997, ambos em Belo Horizonte), e dos III

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi responsável pela realização dos cinco Congressos Nacionais de Educação, realizados entre 1996 e 2004, congregando o conjunto organizado da sociedade civil como o movimento sindical, movimentos populares, entidades acadêmico-científicas, estudantis, representantes das administrações dos governos democráticos populares dos municípios brasileiros. Esses eventos, cujo principal objetivo era o de qualificar para o debate, seja da política educacional, mais ampla, seja para as discussões sobre os processos pedagógicos em todos os níveis e modalidades, contaram, todos eles, com mais de cinco mil participantes. (BOLLMAN, 2009)

As proposições e convicções políticas do FNDEP redundaram em uma qualificação da intervenção do Fórum nas políticas educacionais por agregar produção científica, acúmulo de experiências, marchas, lutas políticas e decisões congressuais das entidades que o integram. Para Bollman (2009), o Fórum também introduziu “uma prática de buscar o consenso em processos coletivos democráticos e inéditos na história da educação do Brasil”. A autora assinala a intervenção política do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública como de “resistência ativa”, marcada pela luta autônoma, democrática e independente de partidos políticos e de governos, constituindo-se como agente formulador e articulador político dos anseios de uma educação para todos de qualidade social.

Assim, no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, buscou-se identificar, distinguir e discernir as concepções de gestão democrática da educação em disputa durante o percurso, atravessado de divergências até a aprovação do plano em que o FNDEP constituiu-se em um dos agentes que atuou, propôs e defendeu uma proposta de gestão democrática, originário do movimento social.

De fato, a introdução do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na LDB foi fruto de conflitos, embates, resistências e da capacidade de os setores organizados da sociedade civil que, com ação estratégica e representatividade no poder legislativo, propuseram o sentido que deveria ser atribuído à gestão da educação e à qualidade da participação como forma de intervenção nos processos decisórios.

Essas conquistas, dissensos e adiamentos são expressões do processo de luta e de confronto em torno da gestão democrática da educação na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Mas, essa luta continuou em outro espaço, e noutro momento de

Coned (1999, Porto Alegre), 4º Coned (2002, São Paulo), 5º Coned (2004, Recife), o Fórum Nacional vem cumprindo importante papel em relação à luta pela democratização do acesso e permanência para os setores desfavorecidos da sociedade de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade social em todos os níveis e modalidades. (BOLLMAN, 2009).

tramitação e construção do Plano Nacional de Educação. Ele, terceira produção legislativa que institucionalizou o princípio constitucional da gestão democrática da educação, agregou diferentes grupos, com diferentes concepções e com essas características tornou-se mais um espaço de continuidade da disputa e da luta no subcampo. O Plano tem os fundamentos legais na Constituição Federal de 1988 e na LDB¹⁰⁷, que apontam para o estabelecimento de uma lei para ser discutida e elaborada pelo poder Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 prescreveu o PNE, nos termos do art. 214.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988).

Na LDB nº 9394/1996, fixa-se a competência da União, expressa nos termos:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (BRASIL, 2009).

Em seu processo de elaboração, construções e modificações até a aprovação, foram apresentados dois projetos de lei ao Congresso Nacional. O primeiro projeto protocolado no Congresso Nacional (PL 4155/1998) foi procedente das entidades educacionais, elaborado em dois Congressos Nacionais de Educação, com ampla participação de educadores e entidades educacionais. O segundo projeto (PL 4173/1998) foi apresentado pelo poder Executivo e de elaboração pelo MEC¹⁰⁸.

As razões para existirem dois projetos de PNE podem ser explicadas pela conjuntura política do período. Diferentemente, da conjuntura política da década de 1980 que engendrou a luta em defesa dos direitos sociais e que resultou abarcado por uma intensa participação

¹⁰⁷ A ideia de um plano nacional de educação remonta à iniciativa oficial do Conselho Nacional de Educação, em 1937, e a proposta anterior do mesmo conselho de 1932. Mas, com a decretação do Estado Novo as iniciativas não tiveram prosseguimento. O primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado em 1962, não foi elaborado na forma de um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério de Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. Mas, a ideia de uma lei ressurgiu, em 1967, também proposta pelo Ministério de Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

¹⁰⁸ A designação de primeiro e segundo se justifica pela ordem de apresentação e protocolo no Congresso, de forma que o segundo foi apensado ao primeiro.

política¹⁰⁹ no sentido de construção de regras mais democráticas que garantissem um reordenamento das instituições do Estado, a década de 1990 foi marcada pelas orientações e pressões externas nas decisões políticas nacionais, num movimento de reciprocidade de interesses.

Na década de 1990, marcada pelo advento das políticas neoliberais, instaurou-se um modelo de organização e funcionamento do Estado, em especial, da gestão da educação pública. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram assumidos compromissos junto à agenda internacional promovida pelo Banco Mundial, que “no âmbito das políticas educacionais tem indicado o papel deste organismo internacional como importante interlocutor da política macroeconômica, em sintonia com o Fundo Monetário Internacional.” (DOURADO, 2002, p. 240).

Essa mudança de rumos foi observada pelo o presidente da CNTE, Carlos Augusto Abicalil, na audiência pública *Plano Nacional de Educação - Educação Fundamental*, realizada em 05/05/1999:

[...] a LDB foi a primeira experiência de realização de audiências públicas de contribuições sociais abertas que essa casa fez em 1988, 1989 até 1995 período em que por uma recomposição de forças do Congresso, das forças de Governo, houve uma reorientação absoluta na tramitação da LDB, e os deputados e deputados desta casa sabem fazer memória histórica de como se procedeu no momento seguinte. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30425).

Sobre a conjuntura neoliberal imprimida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o discurso do ex-ministro do planejamento João Sayad¹¹⁰, convidado da audiência pública, realizada em 1999, ao tratar do tema *Educação, Desenvolvimento, Justiça Social e Distribuição de Renda*, foi emblemático:

Tenho muito medo dessa brecha, que pode ser o caminho da privatização da escola pública. Com muita intimidade, confesso a V. Exas. que tenho muito medo de discutir educação nestes tempos neoliberais que estamos vivendo. Se eu pudesse fazer um pedido, diria: não tratem de educação; abram a importação do que quiserem, arrebentem a indústria nacional, azar da lucratividade da agricultura, deixem de lado o desemprego, enfim, tratem desses problemas. Creio que não é o momento de se discutir isso. As pessoas

¹⁰⁹ Na década de 1980, essa participação política foi movida pela crítica ao regime militar, à concentração de renda, à desigualdade social, às heranças discriminatórias; e se expressou no amplo movimento social e político que por eleições diretas para presidente no final do governo do presidente militar João batista Oliveira Figueiredo, as “Diretas Já”, e no processo Constituinte.

¹¹⁰ João Sayad, ex-ministro de Estado do Planejamento do governo José Sarney, no período 1985-1987, foi convidado depoente na audiência pública “Educação, Desenvolvimento, Justiça Social e Distribuição de Renda”, realizada em 10/08/1999, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados.

preocupadas com a educação deveriam secretamente pedir aos senhores neoliberais que voltassem seus olhos para alguma outra coisa e deixassem a educação em paz.

A universidade brasileira vai muito bem, particularmente nestes tempos difíceis que estamos vivendo. Não tentem reformá-la da maneira como reformamos outras coisas de nosso País. Deixem os nossos professores sofrendo com a crise, pois tenho esperança de que estes tempos mudarão rapidamente.

Talvez, daqui a mais cinco ou seis anos, mudemos de novo o paradigma, e aí poderemos discutir a educação e o ensino universitário com mais generosidade, de acordo com os tempos que estaremos vivendo, que poderão ser de abundância, e não de escassez. Talvez, com olhos mais habituados aos novos horizontes, possamos tratar a universidade de outro modo que não como um problema administrativo, gerencial e econômico.

Não se trata de um sonho muito ambicioso; é um sonho até cheio de medos. Deixem-nos em paz por um tempo, até que vocês comecem a pensar de novo. (CECD, 1999)

A existência de dois projetos de PNE pode ainda ser elucidada na experiência dos movimentos sociais organizados de não permanecerem passivos no aguardo das normas legais, mas participam ativamente no processo de elaboração, formulação e decisão das políticas públicas, conforme Mendonça (2002).

Desde o processo Constituinte, que resultou na promulgação da Constituição de 1988, as entidades educacionais de caráter acadêmico e sindical organizaram-se em torno de um Fórum Nacional, que permaneceu articulado também durante todo o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa experiência organizativa, apesar de todas as contradições políticas em curso no país, acarretou avanços para o setor educacional e fez-se refletir no processo de elaboração do PNE. (MENDONÇA, 2002, p. 19).

Assim, o Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira foi construído sob tensões e embates na tentativa de recolocar as conquistas do projeto de LDB. No subcampo da gestão democrática, o Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira considerou a gestão da educação como possibilidade de conquista da qualidade social na educação por meio de práticas participativas, descentralização do poder e da construção da autonomia escolar. (MENDONÇA, 2002).

No entanto, o relator do projeto do Plano Nacional de Educação, deputado Nelson Marchesan, apresentou um substitutivo ao projeto de PNE elaborado pelas entidades reunidas nos Coneds, e fruto de debates e deliberações congressuais, sendo o primeiro apresentado ao Congresso Nacional. É sobre esta luta entre a defesa de um projeto de plano nacional de educação, oriundo dos Coned de elaboração das entidades educacionais, e o outro projeto, de

elaboração, conduzido pelo MEC, que se dedicará a análise dos pressupostos subjacentes às concepções de gestão democrática. Da mesma forma, o substitutivo de Nelson Marchesan, aprovado na Câmara e no Senado, com vetos parciais e, posteriormente, sancionado pelo presidente da República, também se tornou parte de apreciação.

Deste modo, apresentam-se alguns passos do trâmite do PL 4155/98 e do PL 4173/98 no poder legislativo. O Quadro 8, a seguir, apresenta sua tramitação, a ser detalhada nos próximos itens.

QUADRO 8 - Tramitação do PL 4155/98 e do PL 4173/98 no Congresso Nacional

Data	PL	Local	Relator
10/2/1998	4155/98	Plenário Câmara dos Deputados	-
11/2/1998	4173/98	Plenário Câmara dos Deputados	-
13/3/2010	4173/98 apensado ao 4155/98	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	-
16/4/1998	4155/98	Comissão de Educação, Cultura e Desporto	dep. Nelson Marchezan
14/12/1999	4155/98	Encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação	
31/3/2000	4155/98	Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	dep. Gastão Vieira
25/4/2000	4155/98	Plenário Câmara dos Deputados	
09/5/2000	4155/98	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	dep. Átila Lira
23/5/2000		Plenário Câmara dos Deputados	
14/6/2000		Plenário Câmara dos Deputados	
30/6/2000	PLC 42/00	Senado Federal	sen. José Jorge
		Plenário Senado Federal	
19/12/2000		Encaminhado à sanção presidencial	
09/1/2001		Transformação em lei	

Fonte: Câmara dos Deputados, 2010

Nos próximos itens (4.2, 4.3 e 4.4) parte-se, para a análise dos dois planos apresentados, o PL 4155/1998 e PL 4173/1998; para, em seguida, considerar o texto final, substitutivo do relator Nelson Marchesan, que se constituiu no Plano Nacional de Educação aprovado, lei 10.172/2001.

4.2 Plano Nacional de Educação, o primeiro passo: PL 4155/1998

No Congresso Nacional, a lei 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação, foi originada a partir do projeto de lei 4155 de 1998 (PL 4155/1998) apresentado

por um grupo de deputados¹¹¹, e tinha como primeiro signatário o deputado Ivan Valente. Este projeto de lei foi elaborado por um conjunto de entidades de educação, de caráter sindical e científico pertencentes ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a partir de reuniões organizadas em todo o país sob forma de debates, seminários, encontros, com participação de diferentes setores da sociedade, e sistematizada em dois Congressos Nacionais de Educação – os I e II Coned, em julho de 1996 e novembro de 1998, respectivamente.

O Plano Nacional de Educação do PL 4155/98 estruturou-se em cinco itens. 1) uma introdução em que se apresentavam os princípios de educação, de qualidade e de gestão democrática, sob os quais se baseava a proposta de plano; 2) um diagnóstico, 3) uma proposta de organização da educação nacional, em que se partia da concepção de sistema nacional de educação, de gestão democrática da educação, seus instrumentos, mecanismos, diretrizes e metas; e de financiamento da educação. O item 4) níveis e modalidades da educação com diretrizes e metas e, por fim, um item 5) formação profissionais da educação.

Especificamente, em relação à gestão democrática, na educação básica, o PL 4155/98 continha um subitem próprio, integrante do item organização da educação nacional, com concepções, instrumentos, mecanismos, diretrizes e metas. Além desse item, também havia referências no item introdutório, no sistema nacional de educação, no financiamento, nos níveis e modalidades de educação

O pressuposto filosófico que fundamentou o PL 4155/98 entendia a educação como instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, de preparação para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.

A educação escolar é um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país, de seu povo, e para a garantia dos direitos básicos de cidadania e da liberdade pessoal. Nesse sentido, *este* Plano concebe a escolarização como um patrimônio da sociedade; sua administração, planejamento e execução devem-se dar de forma mais ampla e democrática possível, abrindo espaço para todas as concepções, culturas, etnias, princípios e orientações, respeitado o conteúdo expresso na Constituição Federal de 1988. (DCD, 1998, p. 5955).

A concepção de gestão democrática do projeto de lei 4155/98 estava intrinsecamente vinculada à de educação. Se a escolarização era concebida como um patrimônio da sociedade,

¹¹¹ O Plano Nacional de Educação elaborado no II Coned, apresentado ao Congresso Nacional, foi assinado pelos deputados Ivan Valente, José Machado, Wolney Queiroz, Neiva Moreira, Ricardo Gomyde, Aldo Arantes, Pedro Wilson, Lindberg Farias, José Pinotti e Alexandre Cardoso.

como espaço de socialização do conhecimento historicamente produzido pela humanidade¹¹², todas as etapas constitutivas, tais como sua administração, planejamento e execução só podem se realizar de forma democrática, garantindo a participação dos sujeitos com direito à voz e à decisão sobre seu processo de escolarização.

De fato, inerente a essa concepção de educação e de gestão democrática, está a de ser humano.

O ser humano é concebido como ser ativo, crítico, construtor de sua própria cultura, da história e da sociedade em que vive para tanto é imprescindível o seu acesso a uma escola que, além de formação ampla, desenvolva valores e atributos inerentes à cidadania. Tal escola se opõe aquela que vincula a educação às prerrogativas mercadológicas globalizantes com o intuito de formar indivíduos pretensamente consumidores e competitivos. A educação nessa perspectiva, vai dirigir ao ser humano integral, englobando todas as dimensões de sua relação com o mundo. [...] Nessa dimensão a escola se redefine como o espaço democrático de elaboração de valores, de tolerância e respeito às diferenças, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana e social, cultural e política, levando sempre em consideração a realidade das relações sociais e de trabalho. (DCD, 1998, p. 5955).

Em sua apresentação, o PL 4155/2008 expôs os princípios nos quais fundamentava suas propostas de forma a vincular suas metas educacionais a uma concepção explícita de ser humano, sociedade, educação, democracia, gestão, Estado. Entre os princípios anunciados encontravam-se a busca de igualdade, direitos e justiça social e, portanto, um projeto de desenvolvimento nacional que tenha como centro o aperfeiçoamento e a dignificação do ser humano e não do mercado.

A concepção de democracia que permeia o PL 4155/1998 vinculava-se ao princípio da inclusão. Seu objetivo é socialmente incluyente.

O mundo e a sociedade, que constituem o meio no qual se dá a formação para a cidadania, devem ser forjados através da solidariedade que busca incessantemente a inclusão, contemplando também diversos setores sociais historicamente excluídos: crianças pobres, jovens e adultos trabalhadores e desempregados, pessoas com necessidades educativas especiais e grupos tidos como minoritários: negros, índios, homossexuais. (DCD, 1998, p. 5955).

A visão da democracia que permeou a elaboração desse Plano Nacional de Educação fez jus à ideia de que tal iniciativa não poderia restringir-se ao poder executivo ou ao

¹¹² Nos termos de Paro (1993), Saviani, (1997); Wittmann (1993).

Parlamento, mas atribuir ao homem e à mulher comum, ao cidadão, a oportunidade de participar ativamente desse processo, através de seus organismos representativos. Por ser assim, “tanto o método quanto o conteúdo [do] Plano refletem o caráter coletivo e democrático de sua elaboração, assim como deverá fazê-lo na sua implementação e avaliação.” (DCD, 1998, p. 5955)

Esses instrumentos propiciaram experiências exitosas e a construção de uma concepção de gestão democrática da educação que ocupou um lugar central no PL 4155/1998, podendo mesmo ser compreendida como um eixo integrador no qual toda a organização da educação brasileira proposta deveria se nortear. A gestão democrática da educação não foi tratada, portanto, como uma meta, embora houvesse metas explícitas para sua implementação, mas como um eixo estruturante que permeou todo o plano, integrando suas diretrizes e metas.

No PL 4155/1998, a organização da educação nacional foi concebida nos termos de um Sistema Nacional de Educação, organizado em bases democráticas com os processos de decisão e execução descentralizados, de forma a fortalecer as escolas e unidades prestadoras de serviços. Assim, sugeria a instituição de um Fórum Nacional de Educação, apresentado como instância máxima de deliberação responsável pela política nacional, definição de diretrizes, prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária, constituído com ampla representação dos setores sociais. Da mesma forma, composto por ampla representação social e organização de forma paritária, o Conselho Nacional de Educação era proposto como órgão normativo e de coordenação superior do sistema em articulação com poder legislativo e executivo, com a comunidade educacional e a sociedade civil organizada e com as políticas públicas de outras áreas.

Os Conselhos Estaduais de Educação (CEE), os Conselhos Municipais de Educação (CME), os Conselhos Escolares na educação básica e os Conselhos Universitários na educação superior, deliberativos e organizados de forma a assegurar em sua composição a representação de todos os setores envolvidos com a educação, confeririam caráter democrático ao funcionamento e à gestão do sistema.

A ideia de gestão democrática defendida no PL 4155/1998 compreendia que a “escola pública pertence ao público, que decide sobre o projeto pedagógico com o qual todos se comprometem, desempenhando seu papel com competência e responsabilidade” (DCD, 1998, p. 5956). Esta concepção de gestão democrática fundamenta-se na ideia de que a escola pública constitui-se em um espaço público de direito, promotora de igualdade e, portanto, onde se deve garantir estrutura material para um serviço de qualidade, ambiente de trabalho coletivo que vise à superação de um sistema educacional seletivo e excludente.

A gestão deve estar ingerida no processo de relação da instituição educacional com a sociedade, de tal forma a possibilitar aos seus agentes a utilização de mecanismos de construção e de conquista da qualidade social na educação. Nessa perspectiva, a instituição educacional deve ter como princípios fundamentais: o caráter público da educação; a inserção social e a gestão democrática onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões desencadeiam um permanente exercício de conquista da cidadania. Esta última é concebida como materialização dos direitos fundamentais legalmente constituídos entre elas o direito à educação. (DCD, 1998, p. 5965).

A instituição educativa, nesses termos, foi percebida como *locus* privilegiado para a formação da cidadania e a gestão democrática da educação, elemento qualificador do direito à educação e teve sua justificativa relacionada a um processo mais amplo que é o movimento de democratização da sociedade brasileira e do fortalecimento da cidadania. Para tanto, teria o sentido de possibilitar a plena participação dos sujeitos na sociedade em condições necessárias para decidir sobre os destinos das instituições, da nação e dos cidadãos.

As práticas, experiências, projetos desenvolvidos na escola, o modo como ocorre o processo educativo, as relações entre professor e aluno em sala de aula, as formas de gestão e as relações que se estabelecem na escola, para além dos processos de ensino e aprendizagem, também têm conteúdo formativo, o que abrange múltiplas dimensões da vida em sociedade, tal como o exercício da cidadania.

Desse modo, ao projeto pedagógico da escola atribuiu-se centralidade como um dos mecanismos de democratização da gestão. Compreendido como a própria expressão da organização educativa da escola, seus princípios democráticos e participativos, o projeto político-pedagógico possibilitaria o aprofundamento da cidadania.

Tanto as escolas públicas como as particulares terão como órgão superior os Conselhos de Escola, constituídos a partir de eleições diretas por representantes dos alunos, de seus pais ou responsáveis, dos trabalhadores em educação e da sociedade civil organizada. Compete aos Conselhos de Escola a colaboração, aprovação e acompanhamento do projeto político-pedagógico da escola, dos planos escolares e da proposta orçamentária, com base em diretrizes emanadas dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. O projeto político-pedagógico das escolas contemplará princípios e procedimentos que promovam o aperfeiçoamento dos processos de gestão democrática de trabalho didático-pedagógico e de avaliação nas unidades escolares. (DCD, 1998, p. 5964).

Assim, os conselhos nacional, estadual, municipal, escolares e universitários foram compreendidos como mecanismos importantes para a materialização de uma gestão

educacional democrática, participativa e representativa dos segmentos sociais, ter caráter normativo, deliberativo e constitutivos com maior participação da sociedade civil. “Outros mecanismos são o Fórum Nacional de Educação, o projeto político-pedagógico das instituições educacionais e eleição para dirigentes das mesmas”. (DCD, 1998, p. 5966).

No que se refere à eleição de dirigentes de instituições educativas

[...] deve ser direta e integrar o projeto político-pedagógico da instituição. Este projeto político-pedagógico deve garantir o trabalho coletivo de todos os segmentos da comunidade acadêmica. A gestão democrática da educação, praticada através de mecanismos descritos, tem por objetivo o desenvolvimento e o estabelecimento de canais e formas de atingir um maior qualidade social no caminho da transformação da escola, da universidade e da sociedade. (DCD, 1998, p. 5966).

Para o projeto de lei PL 4155/1998, isoladamente, as eleições não têm força transformadora por não modificar a estrutura, as relações e a organização da instituição, mas as experiências democráticas com a participação de todos os segmentos constitutivos da comunidade escolar, com a construção de projetos político-pedagógicos participativos e coletivos, de colegiados e as representações dos grupos sociais presentes no interior das instituições indicam para o favorecimento e melhora das condições de aprendizagem, da organização escolar, do respeito a identidades sociais diferenciadas, formação de lideranças e democratização das instituições.

Assim, o PL 4155/1998 apresentou um item específico para a gestão democrática da educação com as seguintes diretrizes:

- Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais.
- Revogar as legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares, buscando mecanismos para impedir o retrocesso da democracia.
- Articular democraticamente as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal), visando a necessária integração seus planos de educação.
- Articular democraticamente cada sistema de educação considerando as especificidades das unidades e as demandas educacionais da população.
- Estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das unidades educacionais e garantindo condições adequadas (informações, locais, horários, materiais, etc.) para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo.

- Utilizar amplamente os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais, em âmbito local, regional e nacional, divulgando amplamente as experiências emancipadoras de participação e decisão nos rumos da educação, de modo que possam ser reproduzidas.
- Garantir autonomia político-pedagógica às Instituições educacionais de educação básica e superior assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes.
- Avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros indicadores, em processo coordenado pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais (nas instituições de educação superior) e pelos Conselhos Escolares (nas unidades escolares de educação básica).
- Criar estratégias para o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação pela sociedade civil pressionando as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) para que ocorra a necessária integração entre seus Planos de Educação. (DCD, 1998, p. 5966).

Depreende-se das diretrizes do PL 4155/1998 a centralidade da gestão democrática em sua proposta de Plano Nacional de Educação como eixo articulador do sistema nacional de educação. A gestão democrática perpassa todo o sistema educacional de forma a estimular a participação dos agentes com vistas ao aprofundamento da participação cidadã e, portanto, das condições de decidir sobre os destinos das instituições, da nação e dos cidadãos. Nesse sentido, afirma-se o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação. A escola é percebida como *locus* privilegiado para a formação da cidadania e a gestão democrática da educação como elemento qualificador do direito à educação que eleva a instituição e os sujeitos a um novo direito, o direito à tomada de decisão. Esse é o avanço, o direito de tomar decisões! Portanto, recolocam-se dois princípios advindos dos eixos de lutas: (i) a autonomia dos sujeitos e das instituições escolares e (ii) a democracia por princípio e valor.

Desse modo, o PL 4155/1998 aglutinou as propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e uma concepção de gestão democrática da educação foi construída com os sujeitos. Suas propostas de gestão democrática se confrontaram com outra percepção de gestão, representada pelo PL 4173/1998 e procedentes do Ministério da Educação, que se examina a seguir.

O PL 4155/98 apresentava um Plano Nacional de Educação com concepções que se contrapunham àquelas apontadas no PL 4173/1998 e no Substitutivo do Deputado Nelson Marchezan, e por isso foi rejeitado, embora fosse apresentado primeiro e regimentalmente ser o condutor do trâmite legislativo.

4.3 Plano Nacional de Educação, o segundo passo: PL 4173/1998

O PL 4173/1998 foi apresentado à Comissão de Educação Cultura e Desporto pelo Poder Executivo, representado pelo Ministério da Educação, assinado pelo Ministro Paulo Renato de Souza e elaborado a partir de consultas a entidades educacionais, tais como o Conselho Nacional de Educação¹¹³, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação¹¹⁴ e União Nacional de Secretários Municipais de Educação.

O PL 4173/1998 continha a descrição de sua estratégia de preparação, que constou de distribuição de um documento básico com indicação de problemas, diretrizes, sugestões de metas e um suplemento estatístico em que se solicitava a todas as entidades envolvidas o envio de sugestões para a elaboração do projeto. O projeto considerou ainda as recomendações da Unesco, expressas em suas várias conferências e do Banco Mundial¹¹⁵.

A elaboração da proposta de PNE do MEC tomou como ponto de partida relatórios dos estados e municípios elaborados ao longo da mobilização do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993 e 1994, compilados, publicados e enviados aos estados para atualização.

A relação entre o PNE do MEC e o Plano Decenal de Educação para Todos foi debatida e questionada. Na audiência pública destinada a examinar o ensino fundamental¹¹⁶, a representante do MEC, Yara Prado, foi questionada pelo deputado Pedro Wilson.

A Sra Yara Prado – [...] A primeira proposta de Governo na área educacional para os quatro anos passados partia do Plano Decenal. Todas as metas desse Plano foram praticamente cumpridas pelo Ministro Paulo Renato. Chegamos à taxa de escolarização de 95% no ano que passou, meta prevista para o ano 2002.[...]

¹¹³ O Conselho Nacional de Educação, subordinado ao MEC, era composto por membros indicados por consultas à sociedade civil, mas a escolha final mantinha-se nas mãos do poder executivo e sua composição manteve o tradicional predomínio de representantes do setor privado. (CAMARGO et al., 2002).

¹¹⁴ A atuação do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) sofreu alterações conforme a conjuntura política nacional. Na década de 1980, o Consed emergiu no cenário nacional “como um fórum de resistência dos titulares das secretarias estaduais de Educação ao centralismo praticado pelo Ministério da Educação [...] afirmou-se [...] tendo como bandeira a defesa da democratização da educação de qualidade.” No entanto, na década de 1990, “a posição contestatória do Consed vai ceder lugar a uma conduta conciliatória e de parceria com o Ministério da Educação [...] como também em alinhamento com as orientações dos organismos internacionais”. (AGUIAR, 2002, p. 78).

¹¹⁵ Recomendações expressas nas seguintes conferências: Conferência Mundial de Educação Para Todos, Jomtien, Tailândia, em 1993; Declaração de Nova Delhi, Índia, 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Dinamarca, Copenhagem, 1995; 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing, China, 1995; Afirmação de Aman, Jordânia, 1996; 45ª Conferência Internacional da Unesco, Genebra, Suíça, 1996; Declaração de Hamburgo, Alemanha, 1997.

¹¹⁶ Audiência Pública “Plano Nacional de Educação - Educação Fundamental”, realizada em 06/05/1999, na CECD.

O Sr. Deputado Pedro Wilson – Na exposição feita foi dito que tal Plano já era questão ultrapassada. [...]

A Sra Yara Prado – É verdade Deputado. Ele foi ultrapassado porque havia sido executado. Infelizmente.

O Sr. Deputado Pedro Wilson – Ah, o Plano Decenal já foi executado?

A Sra Yara Prado – Suas metas prioritárias praticamente já foram executadas. Com exceção dos Caics, que não encaminhamos.

O Sr. Deputado Pedro Wilson – Vamos ver depois.

A Sra Yara Prado – Vamos. (DCD, jun. 1999, p. 30441).

Especificamente, em relação à gestão democrática da educação, avaliou o presidente da CNTE, que era meta não alcançada pelo Plano Decenal de Educação para Todos.

Quanto à gestão democrática, ela também é outra meta do Plano Decenal de Educação para Todos ainda não cumprida. Houve não só a omissão desta Casa, ao não conceber na LDB os critérios e a regulamentação federal para a gestão democrática. Recentemente o Pleno do Supremo Tribunal Federal tem-se manifestado contrário à eleição de dirigentes e colegiados de conselhos escolares, ação de iniciativa de governos estaduais que não querem cumprir legislação de governos anteriores. (DCD, jun. 1999, p. 30442).

Ainda foi organizado um roteiro de consulta aos segmentos organizados da sociedade civil. Assim, em um processo de idas e vindas, o documento foi consolidado. As entidades que participaram da elaboração da proposta do MEC foram classificadas de três tipos, de acordo como tipo de participação. Houve as entidades consultadas pelo MEC. Houve entidades que apresentaram documentos com sugestões e críticas¹¹⁷.

¹¹⁷ As entidades que apresentaram documentos com contribuições ao PNE foram: Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABM), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos profissionais da Educação (Anfope), Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, Confederação Nacional da Indústria / Serviço Social da Indústria (CNI/Sesi), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho Estadual de Educação de São Paulo, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Fórum Nacional de Educação Especial, Fórum Nacional dos Diretores das Faculdades /Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Regional de Educação Infantil do Nordeste, Secretaria de Estado da Educação da Bahia, Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso, Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação do Amazonas, Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, Secretaria de Estado da Educação do Mato Grosso do Sul, Secretaria de Estado da Educação do Paraná, Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Acre, Secretaria de Estado da Educação e do Desporto de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Educação e do Desporto de Sergipe, Secretaria de Estado da Educação e Esportes de Pernambuco, Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto do Rio Grande do Norte, Secretaria Municipal de Educação de Orlandia (SP), Secretaria Municipal de Educação de São Miguel do Araguaia (GO), Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo (Apase), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

E houve ainda as entidades que foram representadas nas reuniões gerais organizadas pelo Inep¹¹⁸.

A estratégia de elaboração do PL 4173/1998 capitaneada pela presidenta do Inep, Maria Helena de Castro, na audiência pública de 14/04/1999, realizada na Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Consultamos também, com um roteiro, todos os segmentos organizados da sociedade civil no Plano Nacional de Educação do executivo. Há uma relação de todos os interlocutores consultados, que foram convidados a nos enviar sugestões e apresentar relatos sobre sua participação no processo educacional e nos diferentes níveis de ensino. Tivemos grande participação de alguns segmentos e a recusa de outros. Embora as instâncias representativas dos Estados, dos Municípios, das universidades, várias organizações não-governamentais e várias representações de associações profissionais tenham participando, a CNTE, por exemplo, no final, acabou não participando. (DCD, jun. 1999, p. 30342).

O tipo de consulta a que se referiu a presidenta do INEP foi confirmado pelo presidente da CNTE, Carlos Augusto Abicalil, na audiência pública de 05/05/1999.

[...] o Ministério da Educação e do desporto, de fato, fez correspondências individuais a diversos especialistas da área. No caso das instituições da sociedade civil, atribuiu, depois de um documento preliminar, quinze dias de prazo para ser respondida na forma de consulta. Naquele momento, as entidades organizadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, instituição reconhecida nesta Casa desde a Constituinte, em todo o processo de tramitação da LDB, foi absolutamente desconsiderada pelo Ministério, em função de que estava organizando o seu primeiro congresso nacional de educação, exatamente com o ponto de pauta o Plano Nacional de Educação, e convocou o Ministério para que, de duas, tomasse pelo menos uma das iniciativas: aguardasse a discussão dessas entidades organizadas que, julgo, não se pode desconhecer o seu compromisso com a educação pública no

¹¹⁸ As entidades representadas nas reuniões gerais do PNE foram: Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior (ABM), Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (Abedev), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação nacional pela formação dos profissionais da educação (Anfope), Câmara de Educação Básica do Conselho de Educação, Confederação Nacional dos Estabelecimentos Privados de Ensino (Confenen), Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho Indigenista Missionário (Cimi) Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Conselhos Estaduais de Educação, Delegacias do Ministério da Educação e do Desporto (Demecs), Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down, Federações Nacionais das Apaes, Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Surdos (Fenapas), Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (Fenasp), Força Sindical, Fórum Nacional dos Diretores das Faculdades /Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras, Fundação Catarinense de Educação Especial, Fundação Cesgranrio, Fundação Nacional do Índio (Funai) Fundação Odebrechet, Instituto Benjamin Constant, Instituto de Educação Rural do Amazonas (IER), Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, Secretaria de Educação dos Estados e do Distrito Federal, Secretaria de Aprendizagem Rural (Senar), Unesco, União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

país, ou participasse conosco dos dois eventos. A resposta foi negativa em ambas as convocações [...] (DCD, jun. 1999, p. 30425).

As estratégias de elaboração dos dois projetos de lei elucidam quais são as forças, as instituições e como os atores se articulam e rearticulam no campo prioritariamente em função de interesses e convicções. Constataram-se duas tipologias de luta: a) aquelas que resultam de tensões, divergências, alianças internas dentro de cada grupo; b) aquelas derivadas dos confrontos, conflitos públicos e abertos entre os dois grupos.

Se no PL 4155/98 a estratégia constituiu-se na organização de dois Congressos Nacional de Educação de caráter deliberativo, a estratégia de preparação do PL 4173/1998 constou do envio de sugestões. Inerente às diferentes estratégias, percebem-se concepções diferentes de gestão da educação. Se no primeiro há uma compreensão de gestão em que seus participantes tomam decisões; no segundo, seus participantes fazem sugestões – que podem ou não ser acatadas na composição do texto final, por parte do MEC. Essas concepções de gestão e de participação que perpassaram as diferentes estratégias de elaboração dos projetos de lei em questão também estarão presentes nas formas de se conceber a gestão da educação nacional e no texto dos respectivos projetos.

Na Comissão de Educação Cultura e Desporto, ao PL 4155/98 foi apensado o PL 4173/1998 do Ministério da Educação, devido ao fato, deste, ter sido protocolado um dia depois daquele. Ainda na comissão, foi designado como relator o deputado Nelson Marchezan.

Ainda na Comissão de Educação Cultura e Desporto foram realizadas duas audiências públicas em 1998 e, com a mudança da legislatura¹¹⁹ e a renovação do quadro de parlamentares, outras audiências e seminários foram realizados, conforme Quadro 9.

QUADRO 9 - Audiências Públicas referentes ao PL 4155/98 na Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Câmara dos Deputados (CECD)

Número da Reunião selecionado	Tema da Audiência Pública	Data realização	DCN
08	Balço da Política Educacional e Histórico dos Planos de Educação	14/04/1999	26/06/1999
11	Educação Infantil e Educação Especial	29/04/1999	26/06/1999
13	Educação Fundamental	05/05/1999	26/06/1999
14	Valorização do Magistério	06/05/1999	26/06/1999

¹¹⁹ Em 1998, foram realizadas eleições para presidência da república, senadores, deputados federais, estaduais e governadores que tomaram posse em janeiro 1999.

*	Seminário sobre o FUNDEF	12/05/1999	Áudio
*	Seminário sobre o FUNDEF	13/05/1999	Áudio
18	Educação Média e Tecnológica	26/05/1999	26/06/1999
20	Educação Média e Tecnológica (2ª reunião)	27/05/1999	29/06/1999
*	Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Educação Indígena	23/06/1999	Sem registro
*	Educação Superior e Autonomia	02/06/1999	-
*	Educação Superior e Autonomia (2ª reunião)	09/06/1999	-
*	Financiamento da Educação	16/06/1999	Áudio
*	Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Educação Indígena	23/06/1999	Sem registro
*	Experiências Concretas na Área Educacional e de Formação Profissional	29/06/1999	Sem registro
32	Educação, Desenvolvimento, Justiça Social e Distribuição de Renda	10/08/1999	20/08/1999
35	Sugestões do Conselho Nacional de Educação ao Plano Nacional de Educação	11/08/1999	04/09/1999
38	Palavra do Ministro da Educação – Paulo Renato Souza	18/08/1999	04/09/1999
57	Reunião Ordinária	17/11/1999	05/02/2000
58	Reunião Extraordinária (só aprovação de ata)	17/11/1999	05/02/2000
68	Reunião Extraordinária	09/12/1999	05/02/2000

Fonte: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2010.

As audiências públicas, realizadas na Comissão de Educação Cultura e Desporto, demonstraram as pressões que a mobilização social produzida pelos profissionais da educação imprimiu em torno da elaboração do PNE e a resposta que o Congresso Nacional deu aos representantes do FNDEP. Contudo, a mudança de legislatura em 1999 conferiu ao governo Fernando Henrique Cardoso uma ampla maioria na Câmara dos Deputados, fato que possibilitou a preponderância, de acordo com Valente e Romano (2002, p. 100), de “convites para autoridades e técnicos vinculados às posições oficiais”. Embora com a conjuntura favorável ao governo federal e o predomínio de convidados atrelados as suas posições, as audiências se converteram em espaços de luta e poder onde foi possível perceber o embate, tensões e confrontos em torno de práticas e concepções de gestão democrática da educação.

Na mensagem de apresentação¹²⁰ do PL 4173/1998 ao plenário da Câmara dos Deputados, há menção e referências à gestão da educação apontadas nos itens 18 e 19:

¹²⁰ Mensagem, nº 180 de 11/02/1998, do Ministro Paulo Renato de Souza de apresentação da proposta de Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional, que recebeu o número PL 4173/1998.

* As audiências públicas que versaram sobre os seguintes temas: Seminário sobre o FUNDEF (12/05/1999 e 13/05/1999); educação superior e autonomia (02/06/1999 e 09/06/1999); financiamento da educação (16/06/1999) que não foram examinadas por não constituírem-se objeto do estudo. As audiências públicas cujos temas versaram sobre Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Educação Indígena (23/06/1999) e Experiências Concretas na Área Educacional e de Formação Profissional (29/06/1999) não foram examinadas

O projeto do Plano Nacional de Educação propõe inovações que, pelo seu alcance, são dignas de destaque:

[...]

18 - a informatização e profissionalização da gestão educacional do País, nas escolas, nos Estados e Municípios;

19 - a participação da comunidade na gestão, melhoria da qualidade e manutenção da escola, sem que se exima o Poder Público a sua responsabilidade. (DCD, 1998, p. 5990).

Depreende-se dessa concepção uma relação próxima entre a participação da comunidade na gestão e a manutenção da escola, de forma a indicar que essa participação na gestão estaria vinculada à questão da manutenção e, deste modo, à melhoria da qualidade. Esta concepção de gestão associa-se à concepção de participação restrita à execução, ou seja, atrelada à “realização de pequenos reparos, em serviços de limpeza, na preparação da merenda, ou ainda na organização ou cumprimento de tarefas ligadas a festas, excursões e outras atividades [...]” (PARO, 2003, p. 51). A natureza da participação e o tipo de envolvimento da comunidade na gestão da escola podem ser definidos em termos dos objetivos da participação:

[...] se se pretende restringir a participação da comunidade à execução – que em sentido mais amplo pode incluir desde a participação direta, por meio de ajuda nas atividades da escola, até a contribuição em dinheiro ou doações em espécie – ou se o que se deseja é a efetiva partilha do poder na escola, o que envolve a participação na tomada de decisões. (PARO, 2003, p. 50).

Assim, a concepção de gestão do PL 4173/1998 se reduz à participação da comunidade no momento da execução, o que restringe o potencial da participação a uma dimensão física e material e, deste modo, compreendida de forma distante da participação com tomada de decisão. A apresentação do PNE no PL 4173/1998 contém, além de uma introdução, com observações e metas referentes aos níveis de ensino, às modalidades de educação, à educação indígena, à formação de professores e um item específico de financiamento e gestão. Desta forma, ao final de cada item relativo aos níveis de ensino, têm-se referências à gestão escolar.

No texto do PL 4173/1998, a gestão da educação aparece em vários itens, mas no último parágrafo do item “Metas” da parte introdutória:

por não terem sido gravadas nem, portanto, taquigrafadas. Deste modo, embora pertinente ao estudo, não foi possível o acesso a elas.

Finalmente, o Plano contempla ainda metas referentes à gestão e ao financiamento do sistema, que constituem instrumentos indispensáveis para sua educação.” [Para tanto, é indispensável] “desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino”. (DCD, 1998, p. 5991).

Nos componentes relativos aos níveis e modalidades de ensino, o item destinado à educação infantil estruturou-se em dois blocos de metas, um referente à creche e outro, à pré-escola. No que tange à gestão escolar, havia uma meta na pré-escola:

13. Valorizar a participação da comunidade na gestão, na manutenção física da escola, na melhoria do funcionamento das pré-escolas e no enriquecimento dos recursos didático-pedagógicos disponíveis, inclusive no que se refere às atualizações de tecnologias educacionais, sem eximir o Poder Público de suas responsabilidades. (DCD, 1998, p. 5994).

A ausência de metas de gestão escolar na creche, contudo, foi assinalada por Maria Malta Campos¹²¹, expositora convidada para a audiência pública de 29/04/1999, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (CECD):

A questão da participação da comunidade, no plano do MEC, é comentada nas metas da pré-escola, mas se esqueceu de colocá-la nas metas da creche. Essa participação é fundamental, pois não se consegue melhoria de qualidade sem um canal de comunicação aberto entre as famílias, as creches e as pré-escolas, não apenas no nível da unidade de atendimento, mas também na definição das metas e estratégias, na transparência de dados para a população e na discussão de custos. Para tudo isso, é preciso que se tenham informações e que estas cheguem aos grupos, às pessoas, às famílias. (DCD, jun. 1999, p. 30394).

O apontamento da expositora acerca da ausência de metas e a consequente defesa da necessidade da participação da comunidade e da família na gestão da escola foi objetivado nos termos de uma participação na “definição das metas e estratégias, na transparência de dados para a população e na discussão de custos” em que está implícita a participação na tomada de decisões, como possibilidade de melhoria de qualidade. Nesses termos, percebe-se também uma tentativa de recuperação das concepções de gestão democrática da educação oriundas do PL 4155/1998.

¹²¹ Maria Malta Campos foi convidada a fazer sua exposição na audiência pública como pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, mas à época ocupava também a presidência da Anped e, assim, falou em nome das duas instituições.

[...] a participação das famílias, das comunidades, da sociedade de modo geral através de parcerias, de participação em conselhos e tudo o mais, é extremamente importante. Sem ela não conseguiremos efetiva democratização, mas ela não libera o Estado dos seus compromissos quanto à educação. (DCD, jun. 1999, p. 30391).

No item dedicado ao ensino fundamental, há metas destinadas à gestão escolar:

17. Universalizar, em três anos, a instituição de Conselhos Escolares ou órgãos equivalentes nas escolas, a fim de assegurar a participação da comunidade na gestão escolar.**

18. Assegurar a autonomia das escolas tanto no que diz respeito ao projeto-pedagógico como em termos de recursos financeiros públicos suficientes para a manutenção do cotidiano escolar. **

19. Valorizar a participação da comunidade na gestão, na manutenção física e melhoria do funcionamento das escolas, incentivando o trabalho voluntário, sem eximir o Poder Público se suas obrigações constitucionais. (DCD, 1998, p. 5996).¹²²

Percebe-se uma tendência, apontada na introdução do PL 4173/1998, de vincular a participação da comunidade na gestão escolar à execução e à manutenção da escola. Na meta 19 do ensino fundamental, essa tendência foi evidenciada e inequívoca por qualificar-se a manutenção física e afirmar o incentivo ao trabalho voluntário, mesmo que tenha, repetida e contraditoriamente, asseverado: “sem eximir o Poder Público se suas responsabilidades”, ou “sem eximir o Poder Público se suas obrigações constitucionais”, ou “sem que se exima o Poder Público a sua responsabilidade”.

Entre as metas do ensino médio, as que se referem à gestão, são:

13. Criar mecanismos, como conselhos escolares ou órgãos equivalentes para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

14. Assegurar a autonomia das escolas tanto no que diz respeito ao projeto-pedagógico como em termos de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.

[...]

19. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania. (DCD, 1998, p. 5997).

No item destinado à formação de professores e valorização do magistério, há uma meta com alusão à gestão democrática:

¹²² No PL 4173/1998 há o recurso ao uso de asteriscos para indicar a competência da execução da meta: (*) a iniciativa para cumprimento do Objetivo/Meta depende da iniciativa da União; (**) é exigida a colaboração da União. (DCD Suplemento, 1999, p. 1442)

5. Estabelecer, dentro de um ano, parâmetros e diretrizes curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades do ensino, que assegurem:*

[...]

-vivência da gestão democrática do ensino; (DCD, 1998, p. 6004).

Por fim, no item designado ao financiamento e gestão, as metas com menção à gestão versaram sobre: informatização (3); formação do pessoal técnico (1); pessoal das secretarias (1); alocação de recursos (1); avaliação de desempenho, da educação infantil e educação básica (3); formação de diretores de curta duração, em nível superior e em especialização (3).

Os PL 4155/98 e 4173/1998 tramitaram juntos até a apresentação do substitutivo pelo relator Nelson Marchezan. Ao PL 4173/1998 foram apresentadas 45 emendas¹²³, sendo 37 emendas em 1998 e 8 emendas, em 1999. O PL 4155/98 não recebeu nenhuma emenda.

QUADRO 10 – Emendas apresentadas ao PL 4173/1998 na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido

Deputado (a)	Partido	Quantidade de emendas apresentadas	Emendas sobre gestão democrática na educação básica	Status das emendas de gestão democrática
Agnelo Queiroz	PCdoB	3	-	-
Marisa Serrano	PT	8	-	-
Padre Roque	PT	6	EMC 13/1998 CECD	rejeitada
Pedro Wilson	PT	12	EMC 27/1998 CECD	aprovada
Esther Grossi	PT	5	-	-
Flávio Arns		3	-	-
Iara Bernardi	PT	4	EMC 3/1999 CECD	rejeitada
Prof. Luizinho	PT	4	-	-
Total		45	3	1 emenda aprovada

Fonte: Câmara dos Deputados, 2010.

Obs: EMC significa Emenda de Comissão

As emendas que pautaram a gestão da educação e a gestão democrática da educação foram apresentadas pelos deputados Padre Roque (EMC 13/1998 CECD), Pedro Wilson (EMC 27/1998 CECD) e Iara Bernardi (EMC 3/1999 CECD).

¹²³ As 45 emendas versaram sobre educação de jovens e adultos (3), estrutura do plano (1), educação infantil (3), valorização dos profissionais da educação (1), educação especial (3), educação a distância (1), educação tecnológica e formação profissional (5), educação superior (3), questões de gênero (5), financiamento (17) e gestão (3).

QUADRO 11 – Emendas sobre gestão democrática na educação básica apresentadas ao PL 4173/1998 na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido

Emendas sobre gestão democrática na educação básica	Tema da emenda	Status da emenda	Deputado (a)	Partido
EMC 13/1998 CECD	Eleição de diretores e Conselhos escolares	rejeitada	Padre Roque	PT
EMC 27/1998 CECD	Cursos de administração escolar	aprovada	Pedro Wilson	PT
EMC 3/1999 CECD	CNE paritário	rejeitada	Iara Bernardi	PT

Fonte: Câmara dos Deputados, 2010

A emenda EMC 27/1998 CECD de autoria do deputado Pedro Wilson propôs o acréscimo de dois asteriscos à meta nº18 do item “11.2.2 Gestão” do PL 4173/1998. A referida meta nº18 previa a ampliação da oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de ensino superior como forma de cumprir o sugerido na meta nº17 que previa a formação específica em nível superior de diretores. A inclusão de dois asteriscos representava que à execução da meta era exigida a colaboração da União. A emenda EMC 27/1998 CECD foi aprovada, uma vez que, de certa forma, coincidia com as proposições do PL 4173/1998, já que previa a formação em administração escolar. Mas, o acréscimo de dois asteriscos colocava a responsabilidade também à União, de forma a não deixar a incumbência da formação apenas aos municípios e estados, reforçando a fragmentação das políticas de gestão democrática do ensino público.

As emendas EMC 13/1998 CECD, apresentada pelo deputado Padre Roque, e a emenda EMC 3/1999 CECD da deputada Iara Bernardi pautaram a gestão democrática próximo às proposições do PL 4155/1998 e não foram aprovadas. A EMC 3/1999 CECD focalizou o Conselho Nacional de Educação a ser organizado de forma paritária com participação de representantes do governo, da sociedade civil. A EMC 13/1998 CECD sugeriu

Implantar a gestão democrática em todos os níveis e modalidades de ensino e em todas as esferas de governo, no máximo em três anos, implicando na criação de Fórum de Educação em cada esfera, com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientações das políticas educacionais e implementação do PNE, de Conselhos de Educação em cada esfera, com poder deliberativo sobre o conjunto da política educacional sob a responsabilidade daquela esfera de poder e de eleição direta dos dirigentes da [sic] unidades educacionais e a criação de conselhos gestores, em todos os níveis da educação. (DCD - Suplemento, 11 dez.1999, p. 1294).

A emenda EMC 13/1998 CECD do deputado Padre Roque delineava a gestão democrática da educação em vários aspectos. Aponta a criação de espaços democráticos de tomada de decisão, tal como um Fórum de Educação com poderes de deliberação e recondução das políticas educacionais; e da mesma forma, a criação Conselhos de Educação em todos os níveis da educação nacional. Quanto às escolas, a emenda propunha a eleição direta de diretores e a criação de conselhos gestores. A proposição da emenda 13/1998 retratava uma tentativa de inserir no PL 4173/1998 itens referentes à democratização da gestão propostos no PL 4155/98.

A tendência de democratizar a gestão da educação também estava presente na emenda EMC 3/1999 CECD da deputada Iara Bernardi, uma vez que propunha a paridade no Conselho Nacional de Educação, que foi rejeitada.

Apresentar, no ano de 1999, projeto de lei, modificando a LDB, para transformar o Conselho Nacional de Educação em órgão de caráter deliberativo, composto paritariamente por representantes do governo nas três esferas de poder e por representantes da sociedade civil, escolhidos por seus pares, como também, estabelecendo o Sistema Nacional de Educação. (DCD - Suplemento, 11 dez.1999, p. 1302).

No entanto, das emendas apresentadas, a única aprovada pelo relator, foi a emenda EMC 27/1998 CECD de autoria do deputado Pedro Wilson que, embora se constituindo em aspecto relevante da gestão da educação, tal como é a formação permanente dos docentes em administração escolar, não detalhava os termos de uma gestão democrática. Ainda que necessária, a aprovação da emenda não explicitou concepções de gestão democrática, mas se constituiu em aspecto relevante à formação de diretores, uma vez que comprometeu a União na execução da meta.

Após análise das 45 emendas apresentadas ao PL 4173/98, apensado ao 4155/98, por fim, o deputado Nelson Marchezan apresentou um substitutivo, em que rejeitava o 4155/98 e aprovava PL 4173/98, justificando tal opção, nos seguintes termos:

[...] dado que foram apresentados dois Projetos de Lei com Plano Nacional de Educação em anexo, várias emendas e grande número de sugestões, de caráter geral e específico, nas diversas audiências públicas e em outras reuniões promovidas pela Comissão de Educação Cultura e Desporto, além daquelas encaminhadas ou apresentadas pessoalmente a este Relator, considere mais apropriado elaborar um substitutivo que viesse contemplar de maneira mais abrangente as diferentes contribuições. Tomei por base o PL nº 4.173/98, apresentado pelo Poder Executivo, por considerá-lo mais realista e apontar metas mais viáveis, mas tive em alto apreço o PL nº 4.155/98, cujo primeiro signatário é o Dep. Ivan Valente e que traz a valiosa

contribuição da sociedade. Deste último procurei aproveitar o máximo possível dentro da linha de coerência que norteia o presente Substitutivo. Em face do exposto, esse parecer conclui pela aprovação do PL nº 4.173/98, na forma do Substitutivo anexo, acolhendo, integral ou parcialmente, sugestões contidas nas emendas nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35 de 1998 2 nº 4, 5 e 6 de 1999 e pela rejeição do PL 4155/98, bem como das demais emendas. (CDC Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1313).

É possível depreender da justificativa do relator que as emendas referentes à gestão democrática não foram acolhidas na linha de coerência do substitutivo, o que significa dizer que o relator, como participante do subcampo da gestão democrática da educação, agiu no sentido de contribuir com uma determinada estrutura de forças do campo. A exclusão das emendas, que pautaram a gestão da educação no que diz respeito a sua democratização, no texto do substitutivo, demonstrou uma atitude de conservação da estrutura de poder centralizada e a negação da participação dos usuários com poder de decisão na gestão da escola e da educação que colocasse em risco o equilíbrio das forças hegemônicas. Contudo, as lutas e os embates em torno das concepções e práticas de gestão continuaram em disputa a partir do novo texto apresentado pelo relator, evidenciando que nos espaços sociais e políticos os confrontos se renovam e continuam. Desse modo, inspirado em Bourdieu, pode-se demonstrar como os campos sociais são permeados por divergências e conflitos. No aprofundamento dos estudos, no exame dos documentos – Câmara e Senado Federal – tornaram-se explícitos os instrumentos, as estratégias do jogo e as forças de quem decide o jogo, e impõe ao subcampo os termos de sua representação, mesmo com o descontentamento dos outros grupos.

4.4 Plano Nacional de Educação, o terceiro passo: o Substitutivo do deputado Nelson Marchezan

Em função da existência de dois projetos de lei que versavam sobre o mesmo tema, o relator, deputado Nelson Marchezan, apresentou um primeiro substitutivo com forte referência ao contingenciamento de recursos para a proposição o plano, e enfocava a educação como requisito para o desenvolvimento do país e para o mercado. O pleno exercício da cidadania no texto relacionava-se à inserção produtiva no mercado de trabalho. Em suas

justificativa e apresentação apresentadas no Parecer do Relator, o deputado Marchezan afirmou:

Frente às profundas e rápidas mudanças que se operam no mundo de hoje, em todos os ambientes, não servem mais habilidades e conhecimentos estáticos, mas se requer o desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender, a flexibilidade, a adaptabilidade, a disposição de aprender permanentemente. E cidadania também significa o exercício do direito ao trabalho. Uma parte da cidadania de um chefe de família é ter um emprego, um salário e o poder de atender às necessidades dos seus.

A educação é o grande processo de inclusão.

[...]

1. Ele [o plano] está montado sobre três eixos: a) educação como direito, b) educação como motor do desenvolvimento econômico e social e c) educação como meio de combater a miséria. [...]

2. Em segundo lugar, ressaltamos o papel da educação no desenvolvimento do País. [...] a elevação da instrução, o aumento do número de anos de escolaridade, a qualificação profissional, a formação dos quadros universitários e o investimento em ciência e tecnologia alavancam o desenvolvimento econômico dos países. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1309).¹²⁴

A educação, novamente, foi concebida como instrumento de erradicação da miséria e, para tanto, a integração da escola com a comunidade e com os agentes de saúde, assistência e promoção social, trabalho e apoio familiar são forças potencializadoras.

4. A educação ocupa uma posição central na melhoria das oportunidades da população e na distribuição de renda. Mas é importante assinalar que, colaborando com ela e potencializando suas forças na mudança do quadro da pobreza e das desigualdades, estão as ações das áreas de saúde, de assistência e de trabalho. Estamos longe de imaginar ou propor que as escolas sejam centros sociais ou que os professores façam o papel de assistentes sociais. [...] a função da escola é ensinar; do aluno, aprender e que os professores são profissionais do magistério. O que visualizamos é uma escola integrada com a comunidade, respondendo de forma ampla à demanda por um ensino significativo para a vida de seus alunos. Para que ela exerça melhor seu papel, é importante a articulação com os setores de saúde, assistência e promoção social, trabalho e apoio familiar, sobretudo nas comunidades mais carentes. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1310).

O substitutivo apresentou como objetivos a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria geral da qualidade do ensino, baseada numa nova pedagogia do

¹²⁴ Fortalecendo seu argumento o deputado cita: “Diz a Cepal: “o salto exponencial da incidência do conhecimento na competitividade faz da educação um motor cada vez poderoso de desenvolvimento dos países” (Rol Estratégico de la Educación Media para el Bienestar y la Equidade, Cepal, documento da Sétima Conferência Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, Jamaica, maio de 1996). (DCD Suplemento, 1999, p. 1309)

sucesso escolar e a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante à educação escolar. E como prioridade, garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurado o seu ingresso e permanência, na escola e a conclusão desse ensino; garantia de ensino fundamental a todos os que não tiveram acesso a ele na idade própria ou que não o concluíram; ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; valorização do Magistério e demais profissionais da educação; e desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Nas proposições referentes ao ensino fundamental, o substitutivo apontou como diretriz o reforço do projeto pedagógico da escola e dos conselhos escolares. Embora afirmasse o princípio democrático da participação, a gestão apontava para a cobrança de cumprimentos de metas.

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, com a própria expressão da organização educativa da unidade escola, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelos princípios democráticos de participação. A gestão da educação e a cobrança dos resultados tanto das metas quanto dos objetivos propostos neste Plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e trabalhadores da educação. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1321).

Ainda no ensino fundamental, menciona na meta (nº 9):

9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em três anos, a instituição dos conselhos escolares ou órgãos equivalentes. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1321)

Nas proposições referentes ao ensino médio, entre os objetivos e metas, propõe-se “13. Criar mecanismos, como os conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.” (DCD Suplemento, 11 dez.1999, p. 1324) Neste ponto, percebe-se a reafirmação da tendência proposta no PL 4173/1998 em que se vincula a participação da comunidade na gestão escolar à execução e à manutenção da escola. Escolha que muito se distancia da concepção de participação como qualificadora do direito à educação e vinculada ao direito à tomada de decisão, concepção defendida no PL 4155/98.

Nas diretrizes do item formação de professores e valorização do magistério, há proposição de alguns princípios para os cursos de formação dos profissionais da educação. Entre eles está “j) vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino”. (DCD Suplemento, 11 dez.1999, p. 1339).

A proposição para inclusão da “vivência da gestão democrática” como parâmetro curricular para cursos superiores de formação de professores foi defendida pela representante da Anfope e Anped, Iria Brzezinski, expositora da audiência pública¹²⁵ que tratou do tema.

Aproveitando o tempo que me resta, citarei os princípios que recomendamos em todos os documentos, inclusive no Plano do CONED, que poderiam nortear nossas experiências, porque são retirados das experiências em prática no Brasil de formação de professores. Os princípios são os seguintes: prática docente como foco formativo; contato dos alunos com a realidade das escolas, desde o início do curso. [...] Bem voltando aos princípios: o trabalho coletivo, interdisciplinar e interdepartamental ou interinstitucional, [...] vivência pelos licenciados da gestão democrática; [...] (DCD, 26 jun. 1999, p. 30454).

Entre os objetivos e metas, propõe-se a formação em administração escolar, nos seguintes termos:

14. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos, as creches e os profissionais do ensino que oferecem apoio pedagógico ao trabalho docente. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1340).

24. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1341).

No item destinado ao financiamento e à gestão, essa se apresenta vinculada a sistemas de informação e de avaliação.

No que se refere ao provimento do cargo de diretor, o substitutivo omitiu a possibilidade de eleições, afirmada no PL 4155/98, e optou por uma redação desarranjada, com estilo vago e indefinido “formas de escolhas da direção escolar”. Tal composição reforçou ainda a tendência à fragmentação do sistema educacional brasileiro, uma vez que afirma a autonomia dos sistemas estaduais e municipais para implantar suas formas de gestão democrática.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de

¹²⁵ Audiência Pública “Plano Nacional de Educação - Educação Fundamental”, realizada em 06/05/1999, na CECD.

Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos atores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolhas da direção escolar que associem a garantia de competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1344).

A afirmação da autonomização de cada sistema de ensino, para elaborar e definir suas normas de gestão democrática, foi reafirmada pelo Ministro Paulo Renato¹²⁶.

Quanto à gestão democrática, não quero comentar ações específicas de Estados. Nunca fiz isso. Do meu ponto de vista, um Ministro não pode entrar na discussão interna de cada Estado. As ações de cada Estado têm de ser cobradas e definidas no âmbito estadual ou do Distrito Federal, se for o caso. (CECD, 1999).

A resposta do ministro se deveu ao seguinte questionamento do deputado Agnelo na audiência pública de 18/8/1999 na CECD: “Temos um exemplo aqui no Distrito Federal. A Secretária de Educação daqui está acabando com a gestão democrática nas escolas, onde havia grande participação da sociedade não só nos Conselhos, mas também na eleição. Não é à toa que o melhor ensino público do país é o de Brasília, o que foi reconhecido em anos subsequentes de análise de organismos internacionais e do MEC. Tudo isso está sendo destruído agora com o fim da gestão democrática. Isso tudo está ocorrendo na capital do país; imaginem em outro lugar. Peço ao Ministro que dê também sua opinião sobre esse assunto.”

Por fim, entre os objetivos e metas, mantém-se a mesma tendência à fragmentação:

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por construir sistemas municipais de ensino.
22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público com a participação da comunidade.
[...]
23. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. (DCD Suplemento, 11 dez.1999, p. 1345).

¹²⁶ A resposta do ministro se deveu ao seguinte questionamento do deputado Agnelo na audiência pública de 18/8/1999 na CECD: “Temos um exemplo aqui no Distrito Federal. A Secretária de Educação daqui está acabando com a gestão democrática nas escolas, onde havia grande participação da sociedade não só nos Conselhos, mas também na eleição. Não é à toa que o melhor ensino público do País é o de Brasília, o que foi reconhecido em anos subsequentes de análise de organismos internacionais e do MEC. Tudo isso está sendo destruído agora com o fim da gestão democrática. Isso tudo está ocorrendo na Capital do País; imaginem em outro lugar. Peço ao Ministro que dê também sua opinião sobre esse assunto.”

A partir da elaboração do Substitutivo, uma nova etapa de apresentação de emendas se iniciou, num total de 160 emendas.

QUADRO 12 – Emendas apresentadas ao Substitutivo do deputado Nelson Marchezan na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido

Deputado (a)	Partido	Quantidades de emendas	Emendas sobre gestão democrática na educação básica	Status das Emendas
Agnelo Queiroz	PCdoB	37	ESB 58 CECD	Rejeitada
Fernando Marroni	PT	17	ESB 4 CECD	Aprovada
			ESB 5 CECD	Aprovada parcialmente
			ESB 6 CECD	Rejeitada
Gilmar Machado	PT	27	ESB 31 CECD	Aprovada parcialmente
			ESB 141 CECD	Rejeitada
Esther Grossi	PT	15	-	-
Professor Luizinho	PT	9	-	-
Pedro Wilson	PT	48	ESB 125 CECD	Aprovada
			ESB 137 CECD	Aprovada
			ESB 138 CECD	Rejeitada
Vanessa Grazziotin	PCdo B	7	ESB 158 CECD	Rejeitada
Total		160	10	5 aprovadas

Fonte: Câmara dos Deputados, 2010.

Obs: ESB significa emenda ao substitutivo

As emendas protocoladas que versaram, especialmente, sobre a gestão democrática da educação na educação básica foram dez.

QUADRO 13 – Emendas sobre gestão democrática na educação básica apresentadas ao Substitutivo do Deputado Nelson Marchezan na Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD) por deputado e partido

Emendas sobre gestão democrática na educação básica	Tema da emenda	Status das Emendas	Deputado(a)	Partido
ESB 4 CECD	Fortalecimento da organização escolar	Aprovada	Fernando Marroni	PT
ESB 5 CECD	Valorização da organização escolar	Aprovada parcialmente	Fernando Marroni	PT
ESB 6 CECD	Especificidade da organização escolar na zona rural	Rejeitada	Fernando Marroni	PT
ESB 31 CECD	Eleição de diretores na educação infantil	Aprovada parcialmente	Gilmar Machado	PT
ESB 58 CECD	Eleição de diretores e Conselhos escolares	Rejeitada	Agnelo Queiroz	PCdoB
ESB 125 CECD	Prestação de contas e controle social	Aprovada	Pedro Wilson	PT
ESB 137 CECD	Eleição de diretores e Conselhos escolares	Aprovada	Pedro Wilson	PT

ESB 138 CECD	Fórum Nacional de Educação	Rejeitada	Pedro Wilson	PT
ESB 141 CECD	Fórum Nacional de Educação	Rejeitada	Gilmar Machado	PT
ESB 158 CECD	Eleição de diretores	Rejeitada	Vanessa Grazziotin	PCdoB
Total	10 emendas	5 aprovadas		

Fonte: Câmara dos Deputados, 2010.

Obs: ESB significa emenda ao substitutivo

A análise das emendas apresentadas ao Substitutivo do Deputado Nelson Marchezan na Comissão de Educação Cultura e Desporto são apresentadas considerando a ordem de proposição, num total de dez. Deste modo, inicia-se com a identificação das emendas ESB 4 CECD, ESB 5 CECD e ESB 6 CECD do deputado Fernando Marroni.

Preliminarmente, observa-se que as proposições de emendas foram oriundas de deputados pertencentes aos partidos PT e PC do B. Outro aspecto a ser considerado a partir de sua análise refere-se à percepção de que sua apresentação constituía-se em uma tentativa de recomposição das concepções do PL 4155/1998 e, portanto, evidencia a continuidade da luta por uma realocação da concepção de gestão democrática da educação.

As emendas 4, 5 e 6 focalizaram, respectivamente, as metas 24, 25 e 26 do Substitutivo Marchezan, referentes ao ensino fundamental, sendo que as emendas 4 e 5 eram supressivas e propunham a exclusão das metas 24 e 25.

A meta 24 propunha: “24. Dotar as escolas, gradualmente, de profissionais que ofereçam suporte pedagógico às atividades dos docentes, nas funções de direção, orientação, coordenação e planejamento da ação educativa” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1322). O deputado Fernando Marroni justificava sua exclusão em virtude da necessidade do fortalecimento do professor e da organização escolar, visto que a “comunidade escolar é que deverá buscar o que é mais adequado para cada situação. A existência de outros profissionais, que não o professor, comprometerá os avanços já obtidos quanto à gestão democrática”. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1347). A emenda ESB 4 CECD foi aprovada e, portanto, a meta 24 foi excluída do texto do substitutivo, pois, de acordo com o relator, havia de ser valorizado o professor.

Com o mesmo argumento, o deputado também recomendou a exclusão da meta 25, que versava sobre as funções de supervisão e inspeção do sistema de avaliação: “25. Integrar as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação e auto-avaliação da instituição escolar.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1322). A justificativa da ESB 5

CECD argumentava que o “importante é a valorização do papel do professor e da organização escolar, afinadas com toda a comunidade escolar. O professor é que exercerá os diferentes papéis, sempre que for necessário.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1347). A emenda ESB 5 CECD foi parcialmente aprovada, com nova redação: “Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.”

A ESB 6 CECD era uma emenda substitutiva que propunha a alteração de redação da meta nº 26 relativa ao ensino fundamental do substitutivo¹²⁷. A meta 26 se referia a formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural com vistas à consideração da especificidade do alunado e exigências do meio. A alteração foi proposta nos termos de uma linguagem mais simples e direta: “26. Prever formas próprias de organização escolar para a zona rural, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1347). Em sua justificativa, o deputado Marroni apontava que o “importante é a valorização do papel do professor e da organização escolar, afinadas com toda a comunidade escolar. O professor é que exercerá os diferentes papéis, sempre que for necessário.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1347). A emenda 6 foi rejeitada.

A emenda ESB 31 CECD do deputado Gilmar Machado alterava a meta 16 do substitutivo: “16. Incentivar a implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1318). Ao referir-se à educação infantil, propôs a implantação da gestão democrática da educação nos termos de eleição para diretores, participação dos professores no projeto político-pedagógico e consulta institucionalizada à comunidade escolar.

¹²⁷ A redação original da meta 26 do substitutivo era: “26. Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.” (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1322).

EMENDA Nº 31/99			
CLASSIFICAÇÃO			
PROJETO DE LEI Nº 4172, de 1998	<input type="checkbox"/> SUPRESSIVA	<input checked="" type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA	<input type="checkbox"/> ADITIVA
	<input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA	<input type="checkbox"/> MODIFICATIVA	
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO			
AUTOR		PARTIDO	UF
DEPUTADO Gilmar Machado		PT	MG
PÁGINA			
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO			
<p>Dê-se ao item 16, Objetivos e Metas da Educação Infantil, a seguinte redação:</p> <p>"No prazo de cinco anos, implantar em todas as escolas públicas a gestão democrática do ensino, por meio de eleição dos dirigentes, efetiva participação dos professores na elaboração do projeto pedagógico e consulta institucionalizada à comunidade escolar em matéria de melhoria do atendimento escolar em todos os níveis".</p> <p>Justificação</p> <p>A gestão democrática da escola pública é mandamento constitucional. Não basta "incentivá-la"; é preciso exigir sua aplicação, o mais rápido possível. O objetivo da emenda é, mais uma vez, impedir que o PNE seja apenas um carta de intenções.</p>			
PARLAMENTAR			
DATA	ASSINATURA		

Figura 1 - Emenda ao Substitutivo nº31 - ESB 31 CECD
Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1352

A rejeição da emenda foi justificada por restringir-se à escola pública, ao invés de abranger também a iniciativa privada. No que se refere à participação dos professores no projeto pedagógico e a consulta à comunidade, entendeu o relator que seriam aspectos abarcados pelas metas nº 9¹²⁸ e nº 16, respectivamente. A eleição de diretor, entretanto, por ser tema de ampla discussão e objeto de lei em tramitação da Câmara dos deputados, o relator excluiu. Assim, no relatório, a emenda foi considerada parcialmente aprovada.

A emenda 31/99, do *Deputado Gilmar Machado*, propõe nova redação ao item 16: A emenda restringe o tema às escolas públicas, quando entendemos que deve abranger também a iniciativa privada. A eleição dos dirigentes ainda é tema de ampla discussão e objeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. A participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico está contemplada explicitamente na meta nº 9. A consulta à comunidade está prevista na meta nº16. Em atenção à emenda, substituímos "incentivar a implantação" por "implantar". Parte dela, portanto, é atendida. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1390).

¹²⁸ 9. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação neles envolvidos, seus projetos pedagógicos. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1318)

A emenda ESB 58 CECD do deputado Agnelo Queiroz tratou de forma mais completa as proposições de gestão democrática da educação, nos termos do PL 4155/1998, versando não somente sobre a educação básica, mas abarcando também a educação superior. Na emenda, a eleição de dirigentes escolares e universitários era proposta a ser realizada de forma paritária e participativa. A ideia defendida pelo Fórum Nacional de Educação com participação democrática de representantes da sociedade foi retomada. Conselhos sociais, conselhos gestores, conselhos escolares, conselhos de acompanhamento de recursos para a educação, organizações estudantis foram instituições propostas com vistas à democratização da gestão.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE			
AUTOR	PARTIDO	UF	PÁGINA
DEPUTADO AGNELO QUEIROZ	PCDOB	DF	11

EMENDA Nº 58/99

PROJETO DE LEI Nº 4.173/98

CLASSIFICAÇÃO
 SUPRESSIVO SUBSTITUTIVO ADITIVA
 AGLUTINATIVA MODIFICATIVA

Dê-se ao Capítulo 11 – Financiamento e Gestão, item 11.3.2 Gestão a seguinte redação:

“11.3.2 Gestão

18. Revogar imediatamente a lei 9192/95, que disciplina a escolha de dirigentes universitários, garantindo eleições paritárias e participativas nos processos de escolha de dirigentes, homologando o resultado no âmbito da instituição de educação superior;

19. Realizar, a partir de 2000, eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, com a participação de todos de acordo com seu projeto político pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados;

20. Garantir, a partir de 2000, a representação paritária, nos órgãos decisórios das instituições de educação superior, dos diversos segmentos que compõe a comunidade universitária;

21. Criar, no prazo de três anos, o Fórum Nacional de Educação, Fórum Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PNE, com a participação democrática de representantes da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infra-estrutura;

22. Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Sociais, com participação de representantes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno, para a sociedade, dos resultados da pesquisa do ensino e da extensão desenvolvidas pelas IESs;

23. Criar e instalar, no prazo de dois anos, os Conselhos Gestores dos hospitais universitários, com representação das comunidades interna e externa, de forma a garantir acesso universal gratuito e melhor qualidade dos serviços médico-hospitalares à população;

24. Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos, como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das unidades escolares;

25. Criar, no prazo de três anos, os Conselhos de Acompanhamento de Recursos para a Educação, com representação paritária e pleno acesso às informações necessárias à execução de suas funções (verificar a origem, o fluxo e o destino dos recursos empregados), com autonomia, orçamento e infra-estrutura adequados e divulgação pública de suas avaliações;

26. Democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários, garantindo-se a representação de todos os segmentos no seu interior;

27. Instaurar processos estatuintes (definição de estatutos e regimentos) nas instituições de educação superior, visando sua democratização, através de participação da comunidade universitária e da sociedade civil nos rumos da instituição;

28. Garantir e incentivar, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica;

29. Garantir, ao longo dos dez anos de vigência deste PNE, a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação, em seus locais de trabalho e em nível mais amplo municipal, estadual e federal;

30. Realizar, a cada dois anos, eleições quadriênis em nível nacional, estadual e municipal dos Conselhos de Educação, precedidas de Conferências, em cada um dos níveis;

31. Constituir, no prazo de dois anos, os Conselhos Paritários (trabalhadores, governos e empresários), para gestão das agências de formação de profissionais iniciativas, visando o controle fiscal e formalização de serviços prestados.

32. Estabelecer, em todos os estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.

33. Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior.

34. Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.

JUSTIFICATIVA

A proposta do Executivo acredita que há recursos suficientes para a educação o problema estaria com a gestão e essa constatação acaba por resultar numa política incorreta de descentralização de tarefas e centralização de recursos, além de não tocar na questão da gestão democrática.

Assim, as sugestões apresentadas aqui com relação a questão da gestão enfatiza a necessidade da adoção da gestão democrática da Educação. Em outras palavras procuramos recuperar o Fórum e os Conselhos Paritários, além de propostas que os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação sejam representativas de segmentos sociais e tenham caráter deliberativo e normativo. Defendemos também que o CNE deve ser vinculado ao Estado, e não ao governo.

PARLAMENTAR

DATA: 11/10/99

ASSINATURA: Agnelo Queiroz

Figura 2 - Emenda ao Substitutivo nº58 - ESB 58 CECD
 Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1358 e 1361

A emenda ESB 58 CECD também foi rejeitada. Embora a emenda tenha pautado a educação básica e elementos da gestão democrática da educação defendidos no PL 4155/1998, a justificativa da rejeição mencionou os aspectos referentes à educação superior.

A emenda nº58/99, do *Deputado Agnelo Queiroz*, pretende revogar a legislação referente à escolha de dirigentes universitários. Não consideramos o Plano Nacional de Educação instrumento para tanto. Pela rejeição. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1394).

Observe-se que foi o mesmo argumento que a representante o MEC presente à audiência pública “Plano Nacional de Educação - Educação Fundamental”, realizada em 05/05/1999, Yara Glória Areias Prado¹²⁹, utilizou para criticar o PL 4155/1998.

[...] gostaria de apontar quatro pontos que tornam, no meu entender, inaceitáveis a apresentação do plano do Deputado Ivan Valente.

O primeiro deles: é impossível trabalhar com um plano que nega a legislação educacional aprovada por esta Casa.

A primeira coisa que ele estabelece, entre as metas, [...], é a revogação imediata de toda a legislação, e aí cita as leis nº 9.192/95, 9.181/95, 9.394/96 e a emenda constitucional nº 14, lei nº 9.424/96 e o decreto lei nº 2.208/97. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30423).

A emenda ESB 125 CECD de autoria do deputado Pedro Wilson foi aprovada “na forma do Substitutivo” (DCD Suplemento, 11/12/1999, p. 1394). Ela se referia à meta 3 do item financiamento, que versava sobre a criação de mecanismos que viabilizassem o cumprimento do parágrafo 5º do art. 69 da LDB¹³⁰ e o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável.

¹²⁹ Secretária de Educação Fundamental do Ministério da Educação à época.

¹³⁰ Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...]

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

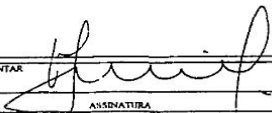
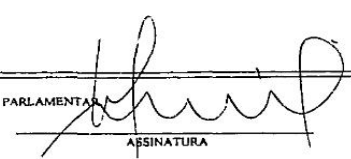
EMENDA Nº			
125 / 199			
CLASSIFICAÇÃO			
Projeto de Lei Nº 4.173/98		<input type="checkbox"/> SUPRESSIVA	<input type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA
		<input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA	<input checked="" type="checkbox"/> MODIFICATIVA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO			
AUTOR		PARTIDO	UF
DEPUTADO PEDRO WILSON		PT	GO
		PÁGINA	01/01
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO			
<p>Acrescente-se à meta nº 3, do item "11.3.1. Financiamento", do documento anexo ao Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, o seguinte texto:</p> <p>"11.3.1. Financiamento"</p> <p>"3. Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos Tribunais de Contas competentes, discriminando os valores absolutos e os respectivos percentuais dos gastos correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96)."</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICAÇÃO</p> <p>É vício comum nas prestações de contas o agrupamento de dados relevantes em grandes agregados. Esta prática dificulta o efetivo acompanhamento do cumprimento da lei. Ademais, nem sempre os procedimentos arraigados nos órgãos técnicos de controle e fiscalização, incorporam as novas exigências da legislação educacional. Essa dessintonia prejudica o controle por parte da comunidade educacional, que deve ser um dos principais parceiros dos órgãos de fiscalização em sua tarefa.</p> <p>80267406.149</p>			
		PARLAMENTAR	
DATA		ASSINATURA	

Figura 3 - Emenda ao Substitutivo nº125 - ESB 125 CECD
Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1378

A redação final da meta 3 constou com o acréscimo: “Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.” (DCD Suplemento, 11/12/1999, p. 1465).

Por meio da emenda ESB 137/1999, o deputado Pedro Wilson pautou a inclusão da democratização da gestão escolar como uma das prioridades do PNE.

		EMENDA Nº 137/99	
PROJETO DE LEI Nº 4173/98		CLASSIFICAÇÃO () SUPRESSIVA () SUBSTITUTIVA (X) ADITIVA () AGLUTINATIVA () MODIFICATIVA	
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO			
AUTOR DEPUTADO PEDRO WILSON		PARTIDO PT	UF GO
		PÁGINA	1/1
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO			
Ao anexo, introdução, acrescentar mais uma prioridade			
6. Democratização da gestão. Através da garantia de eleição dos dirigentes das escolas, formação de conselhos deliberativos com participação de pais, alunos, professores e outros profissionais em todas as instâncias do sistema e nas unidades de ensino, a fim de garantir a efetiva participação da comunidade e o controle social da educação.			
JUSTIFICATIVA			
A emenda visa apenas garantir o cumprimento do preceito constitucional de garantia de participação e democratização da gestão da educação. Passo fundamental para o fortalecimento da sociedade civil e para o exercício efetivo e ampliado da cidadania também na educação.			
12/10/99 DATA	PARLAMENTAR  ASSINATURA		
Figura 4 - Emenda ao Substitutivo nº137 - ESB 137 CECD Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1382			

A aprovação parcial da emenda se justificou, nos seguintes termos:

A emenda considera a gestão democrática em todo o sistema de ensino, inclusive nos estabelecimentos particulares, quando a Constituição federal (art. 206, VI) e a LDB (art. 14) atribuem este princípio ao ensino público, nos estabelecimentos oficiais. Com essa correção, a emenda é aceita, nos termos do substitutivo, não como uma prioridade a mais e sim como um objetivo do PNE. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1389).

De fato, o relator acrescentou aos objetivos do plano apresentados no Substitutivo mais um parágrafo que se referia à gestão:

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1435)

Embora o substitutivo tenha repetido o propugnado na LDB, a inclusão desse parágrafo pode ser avaliada como fruto do embate entre a concepção de gestão democrática presente no PL 4155/1998 que as emendas tentavam recuperar e impor. Mas, nesta luta,

percebe-se que a eleição de diretores e o caráter deliberativo dos conselhos são itens que, de forma recorrente, foram excluídos do texto do substitutivo.

A recorrente exclusão da eleição de diretores como item da gestão democrática da educação pode ser observada nas justificativas apresentadas pelo relator. Este, para rejeitar a ESB 31 CECD, utilizou o argumento de não abranger as escolas privadas, no entanto, quando analisou a emenda ESB 137 CECD, a parte da emenda que rejeitou, em sua aprovação parcial, foi justificada exatamente por abranger as escolas públicas e privadas, argumentando que, ao abarcar as escolas privadas, ferir-se-ia o artigo 206 da Constituição Federal e o artigo 14 da LDB.

A emenda ESB 138 CECD do deputado Pedro Wilson pautou o Fórum Nacional de Educação com participação dos trabalhadores em educação, pais e alunos; gestores estaduais, municipais e das universidades em mesmo nível e papel no acompanhamento do PNE.

EMENDA Nº 138/99	
PROJETO DE LEI Nº 4.123/98	CLASSIFICAÇÃO <input type="checkbox"/> SUPRESSIVA <input checked="" type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA <input type="checkbox"/> ADITIVA <input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA <input type="checkbox"/> MODIFICATIVA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO	
AUTOR DEPUTADO PEDRO WILSON	PARTIDO PT
UF GO	PÁGINA 1/1
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO	
<p>No anexo, capítulo 5</p> <p>Modificar a construção do capítulo de tal forma a contemplar ações coordenadas em sistema e que contem com suportes de informações e avaliação, além de introduzir detalhar a competência de um fórum nacional que dê acompanhamento à implementação do Plano. Ressaltar o papel de entidades dos trabalhadores em educação, dos pais e alunos, com o mesmo nível e papel que as dos gestores estaduais, municipais e das universidades.</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICATIVA</p> <p>Garantir a máxima participação de toda a sociedade no acompanhamento da implementação do Plano e que as eventuais alterações sejam construídas em fóruns amplos de negociação em vista de sua maior legitimidade, sem que isso invalide o lugar do poder legislativo, que a qualquer momento pode introduzir mudanças em tal legislação.</p>	
19/10/99 DATA	PARLAMENTAR ASSINATURA
<i>21/13</i>	
Figura 5 - Emenda ao Substitutivo nº138 - ESB 138 CECD	

Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1382

A emenda foi rejeitada nos seguintes termos:

A emenda nº 138/99, do *Deputado Pedro Wilson*, visa a modificar a construção do capítulo V. O art. 3º do Substitutivo já ressalta o papel da sociedade civil na avaliação e implementação do Plano. Rejeitada. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1394).

A rejeição da emenda se realizou sem a indicação ou consideração dos argumentos defendidos pelo Fórum, central na emenda. Isso porque a proposta de instituição de um Fórum Nacional de Educação engendrava uma concepção de democracia radical por ser concebido como instância máxima de deliberação sobre a política nacional, diretrizes, prioridades dos planos nacionais de educação; sobre a execução orçamentária; e a ampliação da representação dos setores sociais. Os marcos da emenda ESB 138 CECD eram uma tentativa de recuperar as bases democráticas dos processos de decisão propostos no PL 4155/1998. E, tal como a eleição de diretores e o caráter deliberativo dos conselhos, a proposta de um Fórum Nacional de Educação, concebido como instância máxima de deliberação política, com ampla representação dos setores sociais também foi excluído não só do texto do substitutivo, mas também dos próprios termos da justificativa de exclusão.

A emenda ESB 141 CECD do deputado Gilmar Machado também pautou o Fórum Nacional de Educação como instituição integrante do sistema de avaliação do PNE. Ao Fórum agregariam representantes do Poder público e da sociedade civil.

EMENDA Nº 141/99	
PROJETO DE LEI Nº 4.173/98	CLASSIFICAÇÃO () SUPRESSIVA () SUBSTITUTIVA (X) ADITIVA () AGLUTINATIVA () MODIFICATIVA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO	
AUTOR DEPUTADO GILMAR MACHADO	PARTIDO PT
UF MG	PÁGINA 1/1
TEXTO/JUSTIFICACÃO	
Acrescentar parágrafo ao artigo 4º	
Do sistema de avaliação do Plano fará parte um fórum nacional formado por representantes do poder público das três esferas e da sociedade civil organizada que terá a função de propor, com base nos relatórios previstos no parágrafo do artigo anterior, as alterações de rumo do Plano.	
JUSTIFICATIVA	
A instituição de um fórum que tenha participação do governo e da sociedade permite que as eventuais correções de rumo sejam construídas por consenso e signifiquem adesão do conjunto da sociedade em sua direção.	
19/10/99 DATA	PARLAMENTAR ASSINATURA

Figura 6 - Emenda ao Substitutivo nº141 - ESB 141 CECD

Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1383

De acordo com o relator, a emenda foi rejeitada, pois o art. 3º previa a participação de representantes nas avaliações periódicas do plano. Contudo, tal rejeição foi observada pela

CNTE, e segundo Carlos Augusto Abicalil¹³¹, existem diferenças de concepções de gestão da educação entre a proposta de Fórum Nacional de Educação e as proposições do substitutivo que previam avaliações do plano com participação de representantes.

Embora na versão inicial o Relator tenha mencionado uma série de entidades ou instituições como sendo sociedade civil, diversas delas, na verdade, são conselhos de Estado, constituídos, em parte, com alguma representação da sociedade civil. Mas não são necessariamente instituições da sociedade civil. O Fórum Nacional, portanto, com a competência de avaliar, acompanhar, e propor alterações periódicas ao Plano Nacional de Educação, no nosso entendimento, é uma das vertentes estruturais e necessárias para que o Plano não só alcance seu resultado dentro dos dez anos da previsão da lei, mas também seja um processo de socialização das responsabilidades, por um lado, e, por outro, seja fundamental de participação democrática na sua consecução.

Esse componente, no nosso sentido, também é constitutivo do entendimento do que seja gestão democrática do ensino. (CDC, fev. 2000, p. 6564).

Neste caso, a emenda ESB 141 CECD também tinha como eixo a retomada do Fórum Nacional de Educação como instituição integrante da gestão democrática do sistema nacional de educação. No entanto, a justificativa do relator que a rejeitou não pautou o fórum, mas tão somente a participação prevista nas avaliações do PNE. O tema do Fórum foi desconsiderado tanto em sua justificativa de exclusão como em sua possibilidade de existência uma vez que propunha a alteração da estrutura de poder sob a qual se assentava a tomada de decisão a respeito das políticas públicas de educação no país. O fórum proposto rompia com o tradicional modelo de tomar decisões.

Da mesma forma, Yara Prado¹³², representante do MEC, considerou inaceitável a concepção de um fórum, nos termos do PL 4155/98.

Ora, a proposta que mais me preocupa é a de criação do Fórum Nacional de Educação enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira.

A proposta que está o tempo inteiro, que é a proposta política mais importante, estabelece não só a redefinição dos papéis do Conselho Nacional de Educação, como também a redefinição de todos os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, e aí até a base, dentro da escola, com a existência de Conselho.

Não somos contra. Muito pelo contrário, nas ações do Governo Federal, sempre temos induzido e incentivado a participação da sociedade porque sabemos da importância disso. A pergunta que fica a seguinte: como um

¹³¹ Reunião extraordinária da CECD de 17/11/1999 convocada com fins de debater a matéria de que tratam os PL 4155/98 e PL 4173/98.

¹³² Audiência Pública “Plano Nacional de Educação - Educação Fundamental”, realizada em 05/05/1999, na CECD.

Fórum nacional de Educação pode definir políticas educacionais e orientações orçamentárias para os Estados e Municípios? Pergunto: qual é a representatividade disso? É um outro tipo de poder que está sendo colocado? Será que é mais democrático que o sistema democrático da nossa República, a duras penas conseguido? (DCD, 26 jun. 1999, p. 30423).

A concepção de Fórum Nacional de Educação estava vinculada à gestão democrática como princípio e uma das vertentes estruturais, orgânica e necessária à socialização das responsabilidades e de participação democrática, nas palavras do presidente da CNTE, Carlos Augusto Abicalil.

No mesmo sentido da gestão democrática está a formulação do Fórum Nacional de Educação. Diferentemente do que expôs o representante do Ministério da Educação, esse Fórum não significa a substituição do Estado, mas, sim, a democratização das instâncias de avaliação e acompanhamento, e a reformulação inclusive do Plano Decenal de Educação ou da década de educação ou do Plano Nacional de Educação, como está sendo chamado neste momento. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30442).

Além da inadmissibilidade da proposta de fórum como instância democrática de definição da política educacional, a representante do MEC também considerou inaceitável a própria participação do FNDEP e sua proposição de plano.

Este foi o plano organizado pelo Executivo. O MEC representa o Poder Executivo, e este foi o papel que ele cumpriu legalmente, ou seja, de apresentar um plano. [...]
Nesse sentido, o MEC entende que o plano que deveria estar em discussão legalmente é o Plano Nacional de Educação, enviado pelo Executivo, e que o Plano Nacional apresentado pelo Deputado Ivan Valente é extremamente importante, representa uma contribuição de segmentos da sociedade educacional mas, por lei, ele tem que ser usado para apoiar aquilo que nossa legislação, a legislação de uma República tão recente e que tanto custo tivemos para que fosse mudada, prevê. Este é o entendimento. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30422).

A posição da representante do MEC suscitou intervenções e críticas as suas colocações na mesma audiência¹³³. Em resposta as suas considerações, o presidente da CNTE lembrou

¹³³ A deputada Iara Bernadi, por exemplo, assim se pronunciou: “Faz tempo que não ouvia um discurso tão sinceramente antidemocrático e autoritário como o da Profa. Yara Prado, que deixa claro os conceitos do MEC com relação à participação das entidades representativas da sociedade na educação. O que mais teríamos que incentivar neste País seria a participação da sociedade, para que não fique a responsabilidade da educação nas mãos de poucos.” (DCD, 26 jun. 1999, p. 30434)

Por conta das críticas a seu pronunciamento, a Profª apontou: “Não tive a intenção de ser autoritária na minha intervenção, tentei apenas refletir sobre isso. Fui sincera realmente e acho que dei exemplo de cumprimento de regras democráticas. Na verdade, o MEC representa um Governo eleito com delegação popular, por meio de um

Se à União competia fazer uma proposta, por outro lado, à sociedade brasileira também é atribuída a faculdade de apresentar projetos populares para o debate, razão pela qual não posso considerar ilegítimo aquilo que o Deputado Ivan valente assinou em nome de diversas instituições sociais organizadas neste País. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30425).

Por trás dessas discussões também se percebem o movimento das forças e um embate sobre o Estado, quem dele participa e toma decisão. A posição defendida pela representante do MEC traz implícita a noção de democracia representativa na qual, uma vez realizada as eleições e os representantes eleitos, cessa a participação dos cidadãos. Esse é o sentido de sua afirmação “o MEC entende que o plano que deveria estar em discussão legalmente é o Plano Nacional de Educação, enviado pelo Executivo”. A concepção do presidente da CNTE, ao contrário, compreende o Estado como a sociedade desempenhando papéis ativos na condução das políticas públicas e, por isso a defesa da democratização das instâncias de avaliação, acompanhamento e reformulação das políticas educacionais, tal como era proposto o Fórum Nacional de Educação.

Desse modo, ao analisar os motivos de rejeição das emendas buscou-se demonstrar os confrontos em torno da demarcação das concepções de gestão democrática.

Para a CNTE, nas palavras de seu presidente:

[...] Devo dizer que há um conceito distinto do que seja Plano Nacional de Educação, quando entendemos instância de Estado – e por Estado, entendemos as representações dos poderes constituídos, mas esses poderes num vínculo direto com a sociedade organizada – e um projeto de Governo, que é diferente, que é uma posição daqueles que ocupam temporariamente, aliás, num tempo de quatro anos. O plano pretende ter uma duração de dez anos e, portanto, tem que significar uma política de Estado distinta da mera identidade com quem ocupa o Governo naquele período. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30424 e p. 30425).

A maior parte dos Governos do Brasil confunde Governo com Estado, principalmente o Poder Executivo. Eles pensam que são o Estado. O Estado são as instituições federais, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e são as

programa que procuramos executar. Então, exerci meu livre direito de interpretar o que vi e de propor sugestões antes que esta Casa crie a lei a ser cumprida por todos.” (DCD, 26 jun. 1999, p. 30440).

Na audiência pública seguinte, de 06/05/1999, que tratou do tema valorização do magistério, a representante do MEC, ainda retomou a discussão acerca da legitimidade da apresentação do PL 4155/1998 por parte do FNDEP: “Mas quero aproveitar a oportunidade para dizer que na sessão de ontem, no calor da discussão, usei uma frase que depois me foi colocada, acho que devo desculpas, aliás, principalmente à Deputada Iara. Realmente usei a frase. O Deputado Nelson Marchesan levantou uma questão e eu disse que vocês não tinham o direito de apresentar o plano. Isso foi autoritário de minha parte, por mais que eu defenda o plano do Executivo, devo reconhecer que no calor da discussão, se eu disse isso – e acredito que eu tenha dito -, realmente eu me excedi. Então, as minhas desculpas a quem se sentiu ofendido. (Palmas)” (DCD, 26 jun. 1999, p. 30457).

organizações da sociedade. Os movimentos sociais, por serem corporações, e nós defendemos as corporações, não defendemos o corporativismo, têm que defender o seu direito, são representações. Aliás, é isso que estabelece o processo democrático. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30437).

Para o MEC, nas palavras de Yara Prado:

Quem governa num regime democrático? O que garante a representatividade no regime democrático é a eleição, é o fato de que o povo elege governantes para que representem seus interesses. Se eles elegem bem ou não, se eles ficam satisfeitos, é uma outra história. Estamos num processo de construção democrática deste País. (DCD, 26 jun. 1999, p. 30423).

Por fim, a emenda ESB 158 CECD da deputada Vanessa Grazziotin tratou especificamente do provimento do cargo ou função de diretores por meio de eleições diretas com participação da comunidade escolar.

EMENDA Nº <u>158/99</u>			
PROJETO DE LEI Nº 4.173/98	CLASSIFICAÇÃO <input type="checkbox"/> SUPRESSIVO <input checked="" type="checkbox"/> SUBSTITUTIVO <input type="checkbox"/> ADITIVA <input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA <input type="checkbox"/> MODIFICATIVA		
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO			
AUTOR DEPUTADA VANESSA GRAZZIOTIN	PARTIDO PCDOB	UF AM	PAGINA 11
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO			
<p>Dê-se ao item Objetivos e Metas: <i>Capítulo 11.5.2 - Direção</i></p> <p>Garantia da gestão democrática do ensino, com a escolha de dirigentes das unidades escolares pela comunidade escolar, através de eleições diretas.</p> <p style="text-align: center;">JUSTIFICATIVA</p> <p>Atualmente a educação vem passando por um processo de grandes modificações. Sem dúvida alguma, a melhoria da qualidade do ensino exige a participação cada vez maior do Estado no desenvolvimento e manutenção do sistema.</p> <p>No entanto, há uma necessidade imprescindível de atualizarmos e avançarmos no processo de gestão. A escolha de dirigentes pela comunidade escolar representa grande avanço nesse sentido.</p>			
PARLAMENTAR			
DATA	ASSINATURA		
Figura 7 - Emenda ao Substitutivo nº158 - ESB 158 CECD			

Fonte: DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1388

A emenda também foi rejeitada, nos seguintes termos:

A Constituição Federal é clara sobre a questão: gestão democrática do ensino público. Quanto à eleição direta dos dirigentes, o tema merece um debate

mais amplo, dada a polêmica que tem despertado. Observe-se, também, que é objeto de projeto de lei específico, em tramitação no Congresso Nacional. Pela rejeição. (DCD Suplemento, 11 dez. 1999, p. 1390).

Da mesma forma que outras emendas que pautaram a eleição de diretores, a ESB 158 CECD foi rejeitada e, mais uma vez, adiada a outros fóruns.

Nota-se que a proposta do PL 4155/1998 foi sistematicamente rejeitada, confrontada e modificada, pois representou a possibilidade de desconstruir uma estrutura vertical, autoritária e visava instituir o exercício da cidadania e soberania popular nas decisões atinentes à educação.

Na audiência pública de 17/11/1999, convocada especialmente em razão do requerimento de autoria dos deputados Pedro Wilson, professor Luizinho e Esther Grossi, com objetivo de debater os dois projetos de lei 4155/1998 e 4173/1998¹³⁴, o presidente da CNTE avaliou o texto substitutivo apresentado pelo relator. Em relação à gestão democrática, assinalou a ausência no texto das propostas apresentadas pela entidade, pelo FNDEP e presentes no PL4155/1998. Apontou a ausência do Fórum Nacional de Educação, vertente estrutural da gestão democrática, garantia da participação democrática e da socialização de responsabilidades; e, da mesma forma, a insuficiência do tratamento dado ao delineamento da concepção de gestão, uma vez que deixa em aberto e a mercê das conjunturas político-partidárias dos estados e municípios.

Contudo, suas vozes não tiveram acolhimento nem reconhecimento por parte do relator, posto que, em seu substitutivo, repetiu o escrito na LDB e, em sua justificativa, argumentou que considerou o proposto pelo FNDEP e PL4155/1998.

Quanto à gestão democrática, Prof. Carlos Augusto Abicalil, tenho profunda consideração por todas as contribuições. Volto a dizer que vou examiná-las com muito carinho, e até acho – permitam-me dizer – que as apreciações foram positivas com relação ao Plano. Eu as entendi assim. Pensei até que V.S^{as} viessem com mais falhas. De forma até que V.S^{as} tivessem [tempo para] estudar um pouco mais, ou o Plano está relativamente bom. Entenderam? Essa é uma conclusão vaidosa. [...] com relação à democratização da gestão, estabelecemos: Dos Objetivos e Prioridades. Em síntese, o Plano tem como objetivos: elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência na educação pública e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo os princípios da

¹³⁴ Esta audiência pública foi originalmente proposta em razão do Dia Nacional em Defesa e Promoção da Educação Pública no País, comemoração na qual estiveram em Brasília várias entidades coordenadas pela CNTE. Naquela ocasião, em audiência no gabinete do Presidente da Câmara dos Deputados, foi proposta a audiência. (DCD, 5 fev. 2000, p. 6567)

participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (DCD, 5 fev. 2000, p. 6567).

A análise dos elementos para a rejeição de cinco e aprovação parcial de cinco das dez emendas referentes à gestão democrática da educação, nota-se que o relator apresentou outro texto, o segundo Substitutivo do deputado Nelson Marchezan, e que se constituiu no texto final a ser submetido ao plenário da CECD, em 08/12/1999¹³⁵. Ainda foram apresentados destaques e apreciados em reunião, especialmente convocada para este fim, mas nenhum deles se refere à gestão democrática da educação.

Na votação e aprovação do Plano Nacional de Educação na CECD constou ainda o voto em separado dos deputados Gilmar Machado, Professor Luizinho, Pedro Wilson, Esther Grossi, Fernando Marroni e Iara Bernadi, que votaram pela aprovação do PL 4155/1998, de autoria do deputado Ivan Valente e pela rejeição do PL 4173/1998. Era a demonstração de duas forças em disputa, duas concepções antagônicas. Prevaleceu o dissenso.

Na Câmara, o caminhar dos dois projetos demonstrou como o campo social e histórico constitui-se atravessado por disputas de poder. A luta pela definição das concepções e práticas de gestão democrática demonstrou como os grupos se enfrentaram e disputaram, por meio de articulações e estratégias conservadoras ou subversivas, com vistas a manter ou a alterar a estrutura e a linguagem conceitual, os signos, rituais e as práticas do subcampo num confronto real, concreto, complexo e contínuo.

Na mensagem de apresentação do segundo substitutivo, texto final, ao plenário da CECD, no que se refere à gestão democrática da educação, consta no item 19:

O projeto do Plano Nacional de Educação propõe inovações que, pelo seu alcance, são dignas de destaque:

[...]

19 - a participação da comunidade na gestão, melhoria da qualidade e manutenção da escola, sem que se exima o Poder Público a sua responsabilidade. (DCD, 1998).

¹³⁵ De fato, consta, na redação do segundo substitutivo, no item de objetivos e prioridades do plano: OBJETIVOS E PRIORIDADES.

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

- elevação global do nível de escolaridade da população;
- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência na educação pública e
- democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (DCD-Suplemento, 11 dez. 1999)

Depreende-se dessa lógica a manutenção da relação próxima entre participação da comunidade na gestão e manutenção da escola, tal como propugnado no PL 4173/98, de forma a indicar que a participação da comunidade na gestão estaria vinculada à questão da manutenção e deste modo à melhoria da qualidade. Se por um lado, essa concepção de gestão reduz a participação da comunidade, por outro restringe o referencial de qualidade a uma dimensão física e material.

No que tange à gestão da educação, o texto aprovado trouxe um subitem com nova redação que expressa a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais com participação da comunidade e a criação de Conselhos Escolares nas escolas de Educação Básica, nos seguintes termos:

V - FINANCIAMENTO E GESTÃO

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2002).

A redação final predominante técnica dos processos de gestão enfatiza a competência técnica e a representatividade sem fazer referência à relação da escola e sua gestão com a sociedade. Se na proposta de PNE da sociedade brasileira a gestão democrática da educação foi entendida como mecanismo para a construção de uma estrutura de representatividade social como expressão da autonomia coletivamente construída, no texto final desapareceu esta dimensão. Em relação à escolha de dirigentes escolares, retirou-se “escolha democrática de dirigentes” e inclui “escolha de direção escolar”, sendo que a qualificação democrática foi excluída do texto final.

Se nos processos de formulação da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o adjetivo democrático se manteve, embora com a inclusão do público, como forma de excluir o setor privado da gestão democrática do ensino, no processo de formulação do PNE confirma-se a tendência do adiamento ao deixar para os sistemas de ensino a definição de suas normas.

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
(BRASIL, 2002).

Assim, vem sendo construídos os conceitos e as práticas de gestão democrática como resultado de confrontos em curso nas escolas e sistemas de ensino; na elaboração dos diplomas legais - na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; nos fóruns, tais como o FNDEP, associações sindicais e científicas, numa demonstração de que o subcampo da gestão democrática da educação ainda permanece em construção.

A ampliação do processo de democratização da sociedade colocou a necessidade de procedimentos tanto em nível do Estado quanto na sociedade, no sentido de criar centros de poder que favoreçam a negociação política dos setores organizados com o poder do Estado. Nesse sentido, para Cabral (1997), faz-se necessário, portanto, o fortalecimento da sociedade civil para que se criem as condições objetivas de aprofundamento da democracia política, deslocando cada vez mais para baixo o eixo das decisões tradicionalmente tomadas pelo alto. O aprofundamento da democracia implica a incorporação organizada de setores da população à vida política, resultando na sua interferência direta e indireta no processo decisório e no acesso aos bens materiais e culturais, como condição mínima de igualdade, no jogo democrático. Por seu turno, essa experiência demonstra como, dentre os eixos de luta, autonomia e democracia, captados nas escolas e nos sistemas dão vida e sentido à gestão democrática.

Os confrontos na Câmara e no Senado trouxeram para reflexão a presença de outros (novos) grupos no Parlamento com voz, voto e poder de decisão. Essa presença provoca tensões e reações, equilíbrios, desequilíbrios e reequilíbrios de forças e reafirma a centralidade da participação ativa desses sujeitos nas decisões de políticas para educação.

Depreende-se, desse cenário, que repensar a educação no Brasil e, nesse processo, o PNE, implica considerar os diferentes atores, os limites de intervenção da política educacional, o processo de descentralização e o entendimento do Estado como expressão da correlação de forças, compreendendo a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política, o que remete à luta pela efetivação de uma política nacional que tenha por objetivo a garantia da educação como direito. A tarefa alocada aos diferentes espaços de luta política, especialmente ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, é a de responder criticamente às novas exigências econômico-político-históricas e culturais, reafirmando seu papel de defesa da educação pública e gratuita. (DOURADO, 2006, p.48).

Em relação à sociedade civil, terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado adquiriu funções, intervindo como mediador ou suprimindo-os, emerge a necessidade de funcionamento de outros mecanismos, capazes de fazer com que os cidadãos tenham a possibilidade de intervir, de forma contínua, no processo decisório. Desta forma, espera-se construir regras e procedimentos que garantam a expressão política de diferentes forças políticas e que lhes confirmem direitos e recursos institucionais para a vocalização das preferências de seus públicos e para a fiscalização dos governantes. (ANASTASIA; MELO, 2002).

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, como participante do subcampo da gestão da democrática, foi e é parte deste confronto para imprimir um conceito e uma prática de gestão democrática. Interveio de maneira contínua no processo decisório no âmbito do legislativo durante a elaboração do PNE e, por isso, focalizou-se sua atuação na condução da luta por uma concepção e prática de gestão democrática, com prioridade para os eixos apontados nas experiências das escolas e sistemas de ensino.

De acordo com Bourdieu (2005c), o mundo social apresenta-se estruturado com suas divisões, o que provoca os agentes sociais a construir individual e sobretudo coletivamente, na cooperação e no conflito, suas convicções, diferenças e seus princípios de diferenciação, num determinado espaço social. Neste caso, no processo de institucionalização da gestão democrática, a pesquisa aponta para constituição de determinadas disposições. Desse modo, com esforço e rigor, para fins de interpretação analítica, elaborou-se a seguinte tipologia das lutas em torno da gestão democrática da educação.

- a) *Confrontação ao proposto* - Os grupos envolvidos nas lutas em torno da gestão democrática buscam, pelas ações, marchas, documentos, produções científicas e nos encaminhamentos na escola, expor, defender, afirmar suas convicções e firmeza a gestão democrática, almejam superar o *status quo*, as práticas neopatrimoniais, as formas autoritárias e centralizadas. Esses grupos expressam a resistência contínua ao prosseguimento das formas autoritárias e centralizadas de gestão da escola e dos sistemas de ensino. Seus interesses têm como alvo a instituição de novas e democráticas formas de gestão e tomada de decisão.
- b) *Acomodação e adaptação às tradições e rotinas* - Esses grupos buscam dissimular alterações reintroduzindo os procedimentos de exclusão e refinamento da ordem. Os grupos se posicionam nas lutas de gestão democrática de forma desinteressada, mas embora fazendo parte do jogo, seus alvos focalizam a manutenção, conservação e

preservação das formas tradicionais de gestão em que poucos participam e tomam as decisões.

- c) *Conveniência, passividade e aceitação* – São os grupos que acreditam que a ordem estabelecida é natural e legítima; não reconhecem outros sujeitos e são refratários a outras demandas sociais. Embora as consequências das formas de gestão da educação tenham rebatimentos nas formas de organizar o trabalho pedagógico da escola, de educar e de percurso profissional, esses grupos não reconhecem as lutas e posicionam-se com indiferença em relação ao jogo e, deste modo, contribuem e reforçam as posturas de acomodação e adaptação às tradições das práticas neopatrimoniais, das formas autoritárias e centralizadas de gestão.
- d) *Alianças internas entre os grupos* – Se expressam quando, diante de embates, os grupos se unem e unificam seus interesses, por conveniência, são diferentes, mas posicionam unificados. Buscam incorporar e consolidar os interesses comuns por meio de estratégias com alvos explícitos em relação às lutas de gestão democrática.
- e) *Confrontos abertos e públicos* – São grupos/forças estruturados, agentes, setores, governos, movimentos sociais, sindicatos e entidades científicas que se articulam com capacidade de proposição de projetos políticos e dispostos ao enfrentamento. Esses confrontos, conflitos e disputas são constantes em diferentes espaços. Estão no jogo e equilibram-se entre manter as regras instituídas ou romper, superá-las e reconstruir outros parâmetros de gestão para a educação pública brasileira seja na perspectiva da manutenção das formas tradicionais, seja na expectativa de transformação das relações e práticas sociais.

Nestes termos, o estudo procura examinar a constituição da gestão democrática como um subcampo e, portanto, atravessado por disputas, tensões, negociações e confrontos. Ao analisar as experiências e lutas nas escolas e nos sistemas de ensino (capítulo 2), depreende-se que os sujeitos sociais nesses espaços se agregam e rearticulam em torno de eixos, de projetos, de propostas de gestão democrática. Aí, nesses espaços, ocorre uma expansão do aprendizado na escola e nos sistemas e a luta passa também a ocorrer em outros espaços. Desse modo, o espaço da Câmara e do Senado se torna mais um palco em que os grupos disputam o poder de definir um conceito e uma prática de gestão democrática, em uma luta propriamente simbólica para, tal como aponta Bourdieu (2006, p. 11 e 12) “imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais.”

CAPÍTULO 5

OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO PODER EXECUTIVO E A COMPOSIÇÃO DA LUTA NO SUBCAMPO TEÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

O subcampo teórico da gestão democrática da educação se expande e passa a incluir a concepção de uma prática de gestão que garanta o direito à tomada de decisão como constitutivo do direito à educação.

Após o exame da institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Poder Legislativo, neste capítulo, buscam-se analisar, no Poder Executivo, as ações no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Educação.

De fato, a regulamentação da gestão democrática do ensino público instituída pela Lei 9394/1996 foi insuficiente, posto que atribuiu aos sistemas a sua normatização. Se de um lado, a redação aprovada configurou uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação; por outro lado, sua operacionalização foi delegada a regulamentações posteriores e sua aplicabilidade, protelada. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002; PARO, 2002).

Além do processo de institucionalização da gestão democrática da educação no âmbito do poder Legislativo, principiadas em 1988, ocorreram também no âmbito do poder Executivo ações que normatizaram o princípio constitucional e fundamentaram as políticas públicas de educação que se desenvolveram nas diversas instâncias do poder público.

As ações do poder Executivo, especialmente em nível federal, indicaram um marco referencial a ser seguido pelos sistemas de ensino estadual e municipal no que se refere às formas de sua gestão. Segundo Cury (2007), no federalismo brasileiro¹³⁶, os poderes de

¹³⁶ Segundo Cury (2007, p. 123 e 124), o regime escolhido para integrar os entes federativos foi o de *colaboração recíproca*. O regime de colaboração, contudo, é difícil, lento e necessariamente negociado. Assim, a responsabilidade da União em matéria de educação se realiza em um Brasil de 27 estados e mais de 5600 municípios e o Distrito Federal. Nesses termos, “a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. Para tanto, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre

governo são repartidos entre as instâncias governamentais com competências legalmente definidas. Deste modo, sem interferir diretamente nos sistemas, o Ministério da Educação, por meio de suas secretarias, executa programas que fundamentam de forma particular a gestão da educação e respaldam, portanto, uma concepção e uma prática. Assim, em relação ao princípio constitucional da gestão democrática, as ações do Ministério se desenvolvem na articulação dos sistemas de ensino, por meio da Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC. No período estudado, 1988 a 2010, a institucionalização da gestão democrática como política pública foi normatizada por três diplomas legislativos e atravessou cinco governos federais com seus respectivos onze Ministros da Educação.

QUADRO 14 – Ciclo Executivo e Legislativo: Presidentes e Ministros da Educação envolvidos com a institucionalização da gestão democrática da educação no período 1987 – 2010

Anos	Presidentes da República	Ministros da Educação	Ordenamento Institucional	Ciclos da Institucionalização	Fases
1987	José Sarney	Jorge Bornhausen	Constituinte e Constituição de 1988	antes -1988	Pré 1988
1988		Hugo Napoleão			
1989	Fernando Collor de Mello	Carlos Santana	Lei 9394/1996	1988-1996	Pós - 1988
1990		Carlos Chiarelli			
1991		José Goldenberg			
1992		Eraldo Tinoco			
1993	Itamar Franco	Murílio Hingel	Lei 10172/2001	1996-2001	
1994	Fernando Henrique Cardoso	Paulo Renato de Souza			
1995					
1996					
1997					
1998	Luiz Inácio Lula da Silva	Cristovam Buarque	Lei 10172/2001	2001-2010	
1999					
2000		Fernando Haddad			
2001					
2002					
2003					
2004					
2005					
2006					
2007					
2008					
2009					
2010					

Fonte: Elaboração da autora

os integrantes do sistema federativo, dentro dos limites expressos reconhecendo a dignidade e autonomia próprias deles.”

Antes de 1988, já se desenvolviam experiências de gestão democrática e, de certa forma, a aprovação do princípio fundante se constituiu na legitimação de um movimento real, existente na sociedade brasileira, no qual várias práticas coletivas de administração estavam sendo vivenciadas em todos os níveis e graus de ensino. Nesse contexto, ressalta-se certa instabilidade no que se refere à inconstância da chefia da pasta ministerial, marcado pelo fenômeno da descontinuidade administrativa, especialmente no que se refere às políticas de educação.

A desejada continuidade cede lugar à descontinuidade que se manifesta na permanente troca de Ministros – registrando-se a média de um ano (ente titulares e interinos, desde a criação do Ministério) – e na interrupção freqüente de Programas de Trabalho sem qualquer explicação mais razoável. (GARCIA, 1993, p.43).

Contudo, percebe-se ainda, haver etapas de estabilidade na pasta ministerial que coincidem com o período do Ministro Paulo Renato de Souza (1995-2002) e do Ministro Fernando Haddad (2005-2010), fato que conduz às questões que norteiam este capítulo: como se realizaram as políticas públicas de gestão democrática da educação, empreendidas pelo ministério? Que concepções de gestão estão em luta nas ações ministério? Nos programas em execução¹³⁷, como se manifestam os embates, os dissensos, as tensões e as divergências em torno das concepções teóricas e práticas de gestão democrática da educação?

Nesse processo de execução de políticas por parte do poder executivo, especialmente pelo Ministério da Educação, evidenciaram-se os dissensos e as divergências que emergiram e giraram em torno dos eixos de lutas apontados no capítulo 2, tais como: eleição de diretores nas escolas públicas; relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; e autonomia e democracia. Deste modo, parte-se para a análise dessas políticas de gestão democrática da educação conduzidas pelo Ministério da Educação.

¹³⁷ Refere-se aos programas descritos no Quadro 15 deste capítulo.

5.1 As demarcações da gestão democrática da educação sob as orientações do Ministro Paulo Renato de Souza

Esse item evidencia como, nas estruturas do ministério, o subcampo da gestão democrática e suas forças em combate reconstróem, desconstróem, criam obstáculos e ressignificam o conflito e as práticas de gestão. No combate, duas posições são evidenciadas e ambas produzem seus instrumentos, símbolos, ideias, concepções, práticas, visões, regras num duelo para obter autonomia.

A reforma do Estado e a implementação de políticas econômicas e educacionais de ajuste na década de 1990, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso¹³⁸ (1995-2002), tiveram rebatimentos diretos na gestão da educação e objetivaram, de acordo com João Oliveira (2009), a elevação da competitividade do país e sua inserção na globalização econômica por meio da adoção de mecanismos de flexibilização das relações capital-trabalho, da elevação do tempo de escolarização da força de trabalho, do fortalecimento dos processos de acumulação, da garantia da ordem e controle social e da implementação de novas formas de regulação dos sistemas de ensino e das escolas, visando à maior concorrência, eficiência e produtividade. A gestão da escola básica ocupou espaço central nas políticas educacionais na década de 1990 sob a ideologia neoliberal.

Os serviços públicos, particularmente a educação, foram submetidos a programas de avaliação externa para medir a eficiência e a eficácia do seu desenvolvimento, e seus resultados foram tomados como padrão de qualidade que se queria para o ensino; a atividade dos professores ultrapassava o limite da sala de aula: eles passaram a participar ativamente da administração física e financeira da escola. (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 271)¹³⁹.

¹³⁸ Entre as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso podem ser apontadas algumas, tais como a priorização do Ensino Fundamental na política de financiamento, por meio da criação do FUNDEF, que substituiu o amplo direito à educação pela prioridade ao ensino fundamental; instituição de um amplo sistema nacional de avaliação, envolvendo a educação básica e superior e contemplando uma série de exames, o SAEB, o ENEM e o Exame Nacional de Cursos; reestruturação curriculares com vistas à adoção da matriz de competências, justificada pela necessária modernização do país e preparação de força de trabalho para o mercado de trabalho adequada aos processos de reestruturação produtiva; descentralização administrativa, financeira e pedagógica que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local. (OLIVEIRA, D. 2009; FONSECA, 2009).

¹³⁹ Em relação à administração física e contábil, Fonseca (2009, p. 271 e 272) afirma que por meio de programas descentralizantes, como *dinheiro direto na escola*, estimulava-se a criação de fundos de natureza contábil, como a Associação de Apoio à Escola e o Caixa Escolar, geralmente constituídos como entidades de “direito privado” para gerenciar o processo de descentralização dos recursos. Afirmava-se, assim, um tipo de “autonomia financeira”, e em seu nome os profissionais da escola foram levados a buscar fontes alternativas de recursos por

Inicialmente, ressalta-se que, na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza (1995-2002), o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público ficou a cargo da legislação dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Como afirmado pelo próprio ministro, “Do meu ponto de vista, um Ministro não pode entrar na discussão interna de cada Estado.” (CECD, 1999).

Uma das principais políticas públicas de gestão da escola do governo federal, no período 1995-2002, foi o Plano de Desenvolvimento da Escola, o PDE- Escola¹⁴⁰, implantado a partir de uma ação do Ministério da Educação, mas não de uma de suas secretarias, nem organicamente vinculado às ações do ministério. Sua implantação se realizou mediante consentimento e anuência de acordos para viabilizar programas do Fundescola, um fundo de financiamento, como estrutura paralela. (SILVA, 2002) Na publicação *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola; aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* está indicado:

Esta obra foi editada e publicada para atender aos objetivos do Programa Fundescola, em conformidade com o Acordo de Empréstimo Número 4311BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA 98/011 do Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 2).

Deste modo, a execução do PDE adota referenciais metodológicos do planejamento estratégico, como forma de alcançar a racionalização, a eficácia, a eficiência da gestão do trabalho escolar, sob orientação do Banco Mundial¹⁴¹. A adoção desses referenciais explica uma das maneiras do Banco indicar a utilização de modelos gerenciais no âmbito escolar que se mostraram eficientes em setores econômicos ou na iniciativa privada, pois, de acordo com a orientação do Banco, “é a mesma coisa, dirigir a Ford, a Igreja católica ou um ministério. Não importa o tipo de organização [...] todas se parecem” (FONSECA, 2001, p.31).

meio de parcerias com empresas e a comunidade local. Essas instâncias passaram a competir com o chamado Conselho Escolar, que pelo menos em tese apresenta uma concepção mais ampliada de gestão escolar.

¹⁴⁰ Há uma coincidência das siglas entre Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para diferenciar o primeiro do segundo, denomina-se o Plano de Desenvolvimento da Escola de PDE/Escola, por conta de sua atual denominação (MEC, 2008); e o Plano de Desenvolvimento da Educação, simplesmente, PDE.

¹⁴¹ Na apresentação do PDE, os autores prestam alguns agradecimentos: “Gostariam, também, de agradecer a valiosa colaboração de Robin Horn e Ward Heneveld, ambos do Banco Mundial, e de Fátima Marra e Alvana Maria Bof, do Fundescola, ao longo das diferentes etapas da elaboração desta versão do manual.” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 10)

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar e pais de alunos). (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19).

Esses referenciais fazem parte de mais uma disputa teórica-prática no campo da gestão da educação, pois sua adoção desconsidera a discussão acumulada em torno da especificidade da gestão da educação, já apontada nos Capítulos 1 e 2 deste estudo.

A defesa da adoção de referenciais gerenciais originados em setores econômicos ou da iniciativa privada confronta-se com os processos de reconstrução teórico-prática da gestão da educação no sentido da superação histórica da tradição que atribuía validade universal aos princípios e métodos da administração adotados na situação empresarial e, por isso, transplantados acriticamente para a escola pública.

Deste modo, a defesa da especificidade da administração da educação se constituiria nos dissensos e divergências de estilos e na negação de aplicação, na escola, da administração empresarial capitalista. A composição de outros sujeitos sociais exigia buscar na natureza própria da escola e dos objetivos que ela persegue os princípios, métodos e técnicas adequados ao incremento de sua função social. (Cf. PARO, 1993).

Contudo, em contraposição a essa busca da especificidade da gestão da educação, o modelo gerencialista no campo educacional, preconizado pelo PDE-Escola, partia da constatação da ineficiência do sistema educacional evidenciada nos altos índices de evasão, repetência, baixo nível de escolaridade da população, precário domínio dos conhecimentos por parte dos alunos, insatisfação dos pais; e apresentava constatações de pesquisas realizadas junto a escolas da região nordeste em que se dizia:

- os sistemas de ensino são organizados sem racionalidade;
 - a aprendizagem dos alunos não constitui o foco central da escola;
 - pais e alunos manifestam insatisfação generalizada;
 - os profissionais da educação não demonstram qualificação e motivação.
- (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 5).

Em relação à implantação do modelo gerencialista na gestão da educação no que se refere à gestão dos sistemas ou à gestão escolar, percebe-se um processo de ressignificação, em que se altera e corrompe os significados atribuídos à educação, à escola, ao aluno, ao projeto pedagógico e à gestão democrática.

Neste sentido convivem e coexistem dois estilos/modelos de gestão: a) nos termos do PDE-Escola, o aluno passou a ser visto como cliente e consumidor da escola e a escola, cliente das Secretarias de Educação. b) nos termos elaborados pelos Coned, a escola tem a função de promover formação ampla, desenvolver valores e atributos inerentes à cidadania e se opõe àquela que vincula a educação às prerrogativas mercadológicas globalizantes com o intuito de formar indivíduos consumidores e competitivos. A escola se redefine, portanto, como o espaço democrático de elaboração de valores, de tolerância e respeito às diferenças, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana e social, cultural e política, levando sempre em consideração a realidade das relações sociais e de trabalho. (DCD, 1998, p. 5955)

Na ótica dos autores do programa PDE- Escola, a concepção de escola como local de exercício de direito de cidadania altera-se para unidade prestadora de serviços. Desta forma, o direito à educação desvaneceu corrompido pela aceitação parcial das regras comerciais.

O ponto de partida é a concepção da escola como organização que deve prover um ensino de qualidade aos clientes que demandam por seus serviços e que, no ensino fundamental, têm direito constitucional a esses serviços. Isto significa, simplesmente, que o cliente preferencial das escolas são os alunos e que eles têm direito ao ensino de qualidade.

Ao mesmo tempo, deve estar claro que a escola é principal cliente das Secretarias de Educação, que devem-se [sic] estruturar para proporcionar-lhe condições adequadas de funcionamento. Cabe às Secretarias, por exemplo, estabelecer padrões educacionais de desempenho que mostrem o que o aluno deve saber ao concluir cada série ou ciclo; desenvolver um sistema de avaliação que permita avaliar a implantação desses padrões; desenvolver mecanismos que permitam às escolas ter mais autonomia e responsabilidade pelos serviços que prestam; fortalecer os profissionais do magistério, capacitando-os e proporcionando-lhes adequadas condições materiais de trabalho; e desenvolver medidas que promovam a equidade. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 7).

Nesses termos, percebem-se ainda as implicações para as escolas da política de descentralização, proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em que o Ministério da Educação, as secretarias estaduais e municipais regulam e controlam os resultados estabelecidos *a priori*. Os conselhos escolares, nessa ótica, são considerados como um dos mecanismos necessários à descentralização em curso, ao lado da transferência de recursos diretamente para as escolas.

A criação de colegiados ou conselhos escolares, a transferência de recursos diretamente para as escolas e a escolha de diretores comprometidos com o sucesso da escola e dos alunos, seja por eleição, ou por seleção, ou ambas,

são mecanismos que abrem espaço para que as escolas se organizem e se estruturam, redefinem seus valores, seus objetivos, seus processos, suas relações. [...] a escolha de diretor, transferência de recursos e colegiado escolar são apenas mecanismos que viabilizam a tomada de posição da escola. A escola com autonomia precisa definir como se organizar para atingir suas metas de desempenho. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 8).

A participação em conselhos escolares, proposta pelo PDE, não se constitui com vistas ao aprofundamento da participação cidadã e, portanto, às condições de decidir sobre os destinos das instituições, da nação e dos cidadãos. A participação em conselhos, portanto, confina-se à elaboração de relatórios, execução de tarefas e prestação de contas às secretarias de educação de forma a legitimar a regularidade da transferência de recursos, ícone da descentralização neoliberal. Por outro lado, a participação na escola se traduz apenas na execução das decisões e prestação de contas do programa.

Este processo é gerado nas mais altas escalas da burocracia federal ou estadual (responsáveis pela assinatura de acordos), e não incluem a escola como parceira no momento de concepção e negociação. Geralmente a participação escolar só se dá tardiamente, quando princípios métodos e estratégias de ação já estão definidos pelas instâncias superiores. Certamente, esta prática limita a possibilidade de a escola ressignificar as propostas a seu favor. (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 13).

Com esses aportes, a participação na elaboração e implementação do PDE-Escola apresenta-se modulada nos seguintes elementos¹⁴²: a) grupo de sistematização, em que participam diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador e secretário, não sendo “necessário que o grupo conte com representantes da comunidade externa”; b) comitê estratégico, composto pelo grupo de sistematização e pelo colegiado escolar (quando existe) ou representantes de pais, professores e dos alunos; c) coordenador; d) líderes de objetivos estratégicos; e) gerentes de metas; f) equipes de planos de ação. “Finalmente, a comunidade escolar deve ser informada sobre o processo da elaboração do PDE em reuniões diversas com professores, demais colaboradores, pais e alunos.” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 25).

¹⁴² Na análise dos fatores determinantes da eficácia escolar, o envolvimento dos pais e da comunidade é quantificado conforme as seguintes características: a comunidade contribui voluntariamente com a escola com ajuda monetária, alimentos ou com material de ensino; a escola promove eventos que permitam contato entre pais e professores; os professores comunicam-se frequentemente com os pais; os pais têm participação em reuniões do colegiado; os pais sabem o seu representante no colegiado; os pais participam de reuniões de avaliação na escola; os pais acompanham os deveres de casa dos filhos; há evidência de leitura, conversações e brincadeiras dirigidas no lar. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 74).

Outro aspecto a ser destacado se refere à menção ao provimento do cargo de diretor. Na ótica do plano, isto é, na concepção dos proponentes, tornou-se indiferente a escolha, se por eleição, ou por seleção, ou ambas, uma vez que se espera da escola é o cumprimento de metas estabelecidas *a priori*.

O presente **manual**, *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*, foi concebido para ser prático, de fácil leitura e tem por objetivo auxiliar a equipe escolar na tarefa de transformação de suas escolas em escolas eficazes, de qualidade. Constitui um guia para que a escola estabeleça o patamar de desempenho que ela pretende alcançar em um determinado prazo, mediante um conjunto de objetivos estratégicos, metas e planos de ação, com responsabilidades, prazos e custos definidos. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 8).

A gestão democrática da educação, como resultante da capacidade de organizar, de propor e executar do movimento social, que provoca as estruturas da própria sociedade brasileira, ressignificando-as, nos programas de modernização (1995), a gestão escolar é edificada e disputada sob os seguintes pressupostos: a) compreendida como elemento qualificador do direito à educação, e b) a referência similar à atividade econômica, a organização produtiva e o livre mercado, que se exporta para a administração pública.

Essas diferenças se expressam nos distintos sentidos atribuídos a noções como a “descentralização”, a “participação” e a “gestão democrática” seja nos sistemas de ensino ou da escola, como também tem ocorrido com as demais políticas públicas de corte social. (AZEVEDO, 2009, p. 217).

Em perspectiva diversa da do PDE-Escola, os autores¹⁴³ abordam e propõem, outros referenciais para a questão da gestão escolar “como espaço de construção de um projeto coletivo que supere as dimensões burocráticas da *gestão dos meios* e que enfatiza as normas e receitas gerenciais”. (FONSECA, 2001, p.40).

Deste modo, a implementação das proposições gerencialistas do PDE-Escola se realiza em meio a tensões, dissensos, divergências e contradições frente a outras concepções e práticas de gestão presentes no campo em que o projeto político-pedagógico ocupa uma posição central na gestão escolar. Vieira (2006, p.35) afirma que “a política educacional está para a gestão educacional como a proposta pedagógica está para a gestão escolar.” Com a

¹⁴³ VEIGA, 1995, 1998, 2001, 2007; VIEIRA, 2006; GADOTTI, 1994a, 1994b; FONSECA, M.; TOSCHI, M.; OLIVEIRA, 2004; ARROYO, 2002.

mesma compreensão de Vieira (2006), João Oliveira (2009) também confere centralidade ao projeto político-pedagógico para a gestão democrática da educação.

A LDB estabelece a gestão democrática e o projeto político-pedagógico da escola são parâmetros fundamentais da gestão e da organização escolar. Tais assertivas consagram de alguma forma os mecanismos e ações de gestão democrática da educação que vinham sendo construídos na educação brasileira desde o período de redemocratização do País a partir da década de 1980, a exemplo do conselho escolar, regimento escolar, grêmios estudantis, eleição direta para o cargo de diretor(a), plano de carreira, entre outros. A gestão colegiada, com ampla participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em geral, ganha realce, tendo em vista a construção da autonomia escolar e da educação de qualidade. (OLIVEIRA J., 2009, p. 247).

Assim, a construção do projeto político-pedagógico constitui-se em uma das ações fundamentais que pode nortear a organização do trabalho da escola e propiciar a reflexão crítica, coletiva, de sua própria organização e concepção de sociedade, de educação e de homem que orienta a ação escolar. Nesta perspectiva, o projeto político-pedagógico se constitui como processo coletivo e propicia a construção da identidade da escola, a estruturação de novas formas de organização de trabalho com reforço do trabalho da equipe escolar. (VEIGA, 1995).

Resultantes também de embates nos Coneds, associações, entidades e sindicatos, também com muitas lutas e divergências, consensuaram que a ação educativa não se realiza num vácuo histórico e atemporal, mas sim situada histórica e socialmente. A reflexão acerca da escola e da educação de uma maneira mais ampla se pauta por sua relação com o todo social onde está inserida e pelo exercício de reflexão histórica.

Veiga (1995) assinala o caráter intencional do projeto político-pedagógico, como ação que aponta um sentido explícito para a escola, com um compromisso definido coletivamente, em que participam educadores, pais, alunos e funcionários. Para tanto, a autora afirma ser necessário um referencial que fundamente a construção do projeto político-pedagógico na escola, que ele deve estar alicerçado em uma teoria pedagógica crítica, que parta da prática social e que esteja compromissado em solucionar os problemas da educação e da escola. O projeto político-pedagógico objetiva organizar o trabalho pedagógico da escola na sua globalidade, tanto na escola como um todo, como na sala de aula, levando em consideração sua relação com o contexto social imediato e, também, com a organização da sociedade mais ampla. (VEIGA, 1995; 1998).

Essa concepção de projeto político-pedagógico visa a uma reorganização qualitativa em todo processo vivido na escola, toma como referência seu contexto social e se constitui, antagonicamente, ao PDE-Escola que se organiza como uma cartilha, com questionários padronizados, “prescrições uniformes, [que] dogmatiza o discurso dos números, ao considerar que resultados quantificados são contundentes e indiscutíveis [...]” (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p. 71).

A reorganização do trabalho escolar, a que se refere o projeto político-pedagógico, de acordo com Gadotti (2004b), parte do instituído, que é a própria história da escola, seu modo de vida, e alça a sua revisão, antevendo um futuro diferente, planeja suas ações e estabelece um sentido sobre o que se quer inovar - torna-se instituinte. O projeto político-pedagógico torna-se sempre um processo inconcluso, inserido num cenário marcado pela diversidade, na qual “cada escola é fruto do desenvolvimento de suas contradições.” (GADOTTI, 2004a, p.57).

Nesse sentido, para Arroyo (2000) o coletivo de professores da escola, com seu profissionalismo, é quem tem condições de identificar e planejar quais dimensões destacar, através da organização de atividades, tempos, espaços e formas mais apropriadas de trabalhar os conhecimentos e saberes escolares adequados à formação das dimensões programadas para a aprendizagem em cada tempo do percurso de formação.

Arroyo (2000) alerta para o risco dos projetos políticos-pedagógicos limitados pela visão de órgãos burocráticos que definem políticas, parâmetros curriculares, salários, carreiras, números de alunos por turma, tempos de estudo, entre outros, e afirma a dificuldade de se construir um projeto autônomo com normas pré-definidas, posicionando-se contra os projetos tuteladores.

Criar uma outra cultura de gestão menos protetora, tuteladora, mais confiante na qualidade profissional que a Escola Básica tem e que não se manifesta porque está tolhida, abafada no trato dos professores como crianças tuteladas.

Criar coletivamente uma nova cultura de gestão do público pode ser um dos produtos de propostas político-pedagógicas. Um produto que supõe superar concepções de inovação que vêm de fora para a escola. Que tanto concebem a inovação como normas ou teorias modernizadoras repassadas às escolas e seus docentes, quanto vêm a inovação como princípios progressistas norteadores dos regimentos escolares. Em uma e outra visão o real, a escola, as práticas sociais escolares são vistas como constituídas de fora, por normas, teorias ou princípios. Uma forma de gestão iluminada, vanguardista, idealista e autoritária. Pouco respeitosa para com os professores ainda que se apele a sua participação. (ARROYO, 2000, p. 225 e 226).

Ainda, em contraposição ao modelo burocrático gerencial, Fonseca (2001, p. 41) remete a discussão dos modelos de gestão da educação às experiências de escolas que buscam “construir seus projetos orientados por valores mais humanos, como contraposição à primazia dos resultados, centrados nos indicadores quantitativos de insumos e produtos”.

É preciso refletir sobre e aprender com o sucesso e os erros de recentes experiências, como a Escola Plural, de Belo Horizonte, a Escola Candanga, de Brasília, a Escola Balaia de Belém, a Escola Cidadã de Porto Alegre. São iniciativas que mostram ser possível arriscar um caminho inovador sem a tutela de modelos internacionais. E de outras mais, que não se enquadram no espaço formal, mas que ilustram o esforço de comunidades e suas organizações no sentido de buscar um novo significado para a educação. (FONSECA, 2001, p. 41 e 42).

Na gestão Paulo Renato de Souza, 1995-2002, as concepções do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) adentraram o universo da organização do trabalho na escola e, deste modo, atacaram-no em essência. Da mesma forma, a resistência à entrada de suas proposições como princípio legítimo da gestão da educação se constitui em uma luta em curso, em que pesquisadores apresentam seus resultados de pesquisa e questionam a legitimidade, a eficácia e a qualidade alcançada.

A eleição de diretores constituiu, ainda, em objeto de disputa. Como o foco da escola deve ser o alcance de metas, requer-se dos diretores uma função de liderança, isso porque sem “o compromisso, o envolvimento e suporte explícito e enérgico da liderança não há como elaborar e implementar o PDE.”(XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 15).

As concepções do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) buscaram impor ao subcampo da gestão democrática da educação demarcações conceituais e práticas oriundas de setores econômicos ou da iniciativa privada. Contudo, tal estratégia se converteu em uma luta declarada pela definição dos princípios legítimos do subcampo em que vários estudos e pesquisas¹⁴⁴ se organizaram em torno da explicitação dos equívocos da adoção do manual preconizado pelo plano.

Nesse processo de luta, aguçaram as relações de refração relativas ao subcampo da gestão democrática da educação e, conseqüentemente, a capacidade de autonomia e de refratar as pressões externas. Nesse sentido, também as pesquisas e estudos científicos compuseram a resistência do subcampo às proposições externas e à adoção do manual preconizado pelo PDE-Escola, e reinventaram suas práticas.

¹⁴⁴ FONSECA; VEIGA, 2001; FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004; FONSECA, 2009.

Os aspectos relativos à autonomia do subcampo da gestão democrática, portanto, puderam ser percebidos nesse processo de implantação do PDE-Escola e a resposta do campo às pressões externas das conjunturas políticas, especialmente de orientação neoliberal, dos governos e das secretarias de educação e organismos internacionais. Assim posto, ainda se indaga qual a capacidade de refração que o subcampo da gestão educacional apresenta com a convivência do PDE-Escola e os outros referenciais oriundos tais como o projeto político-pedagógico?

As demarcações gerencialistas do PDE-Escola convivem de forma tensa e conflituosa no subcampo da gestão democrática. Suas proposições configuram outra cultura que alcançam as estruturas da escola para reorganizar seu trabalho no sentido do estabelecimento de patamares de desempenho, objetivos estratégicos, metas, planos de ação, prazos e custos definidos. Essas concepções foram impostas às escolas e apresentadas como uma metodologia “quase infalível para o planejamento escolar, que, se seguia *à risca*, levaria à participação coletiva em prol da melhoria da qualidade de ensino e do desempenho da escola”. (FONSECA, 2009, p. 278). No entanto, ainda que parte dessa proposta tenha sido incorporada por alguns, outros, com suas convicções, visões e condições de trabalho fazem outra história, instituem práticas democráticas e inclusivas.

5.2 Institucionalização e demarcações da gestão democrática no governo Luiz Inácio Lula da Silva

Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010), ocorreram ações das autoridades públicas no seio da sociedade que impulsionaram o princípio da gestão democrática da educação no sentido da sua procedimentalização e concretização de direito social conquistado pela sociedade. Nestes termos, indaga-se: como os combates prosseguiram nos diferentes espaços, escolas e sistemas de ensino, visto que os eixos de lutas ocuparam centralidade nas discussões e decisões?

Em 2001, o PNE aprovado, Lei 10172/2001, quanto à gestão democrática prescreveu entre os objetivos:

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na

elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2002)

Em 2004, por meio da Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC e do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), com competência de estimular o aperfeiçoamento da gestão nos sistemas estaduais e municipais de ensino e subsidiar o processo de apoio financeiro do Ministério da Educação a programas e projetos educacionais a serem executados por instituições governamentais e não-governamentais, foi criada uma coordenação específica, Cafise¹⁴⁵, para a execução de vários programas com objetivos de construir um referencial político no processo de formação de gestores e de conselheiros escolares e municipais de educação, que contemplasse a concepção do direito à educação em seu caráter público, de qualidade social com bases nos princípios da gestão democrática, e da escola numa perspectiva da inclusão social e da emancipação humana. (MEC, 2007).

A política de gestão da educação básica desenvolvida por esta coordenação enfatizava a concepção de democracia participativa. A forma de operacionalizar as políticas de gestão democrática se realizava em regime de colaboração, cooperação e co-responsabilidade com as entidades representativas dos sistemas e da sociedade civil. (MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007).

As ações desenvolvidas na Cafise partiram de objetivos e prioridades do Plano Nacional de Educação, Lei 10172/2001, que especificamente afirmavam a democratização da gestão do ensino público.

Tal mudança [a criação da Cafise] visou contribuir para o fortalecimento das unidades diretas de gestão educacional nos estados e municípios, assim como aumentar a capacidade do governo federal de implementar políticas públicas de acordo com a legislação em vigor e seus respectivos princípios educacionais. Definiu-se, então, o foco da Cafise: a gestão democrática da educação. (MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007, p. 12).

Desta forma, depreende-se que a opção política da SEB/MEC, traduzida nas ações realizadas pela Cafise, priorizou a gestão democrática da educação, compreendendo-a como necessária e referencial às políticas públicas de educação. Se no PNE havia inscrito metas que

¹⁴⁵ A criação da Cafise, Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, está relacionada à mudança de Coordenação de Articulação e Integração de Sistema de Ensino (CAISE) para Cafise que ocorreu em 2004, no Regimento da Secretaria de Educação Básica, por ocasião da redefinição das suas atribuições regimentais. (MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007, p. 12)

propunham a criação de conselhos municipais e conselhos escolares nas escolas; elas, da mesma forma, foram priorizadas.

A noção de gestão democrática se funda no estado democrático de direito, o qual “reconhece explícita e concretamente o poder popular, considerando como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio estado”. A gestão democrática pressupõe processos decisórios baseados na participação e na deliberação pública, proporcionando o desenvolvimento dos indivíduos, dos cidadãos e da democracia. (MEC/SEB/Dase/Cafise, 2007)

A partir dessas concepções de poder popular, de democratização da gestão e do próprio Estado, em que a participação de diferentes atores foi estimulada, a Cafise começou a implementar programas de formação de gestores e conselheiros de forma a potencializar o princípio da gestão democrática da educação, inscrito na Constituição Federal de 1988, na Lei 9394/1996 e Lei 10172/2001.

Para subsidiar a gestão da escola e os conselhos escolares, foi organizado o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica¹⁴⁶ e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. E, para fortalecer a gestão dos sistemas de ensino por meio dos Conselhos Municipais de Educação e das Secretarias de Educação, criou-se o Programa Pró-Conselho, Programa de Apoio para o Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação e Plano Municipal de Educação Decenais Correspondentes e o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido¹⁴⁷.

A partir de 2007, a Cafise transformou-se de coordenação em diretoria, e as ações se desenvolveram por meio da Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (Dfige), vinculada à Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC.

Assim, com a elevação à categoria de diretoria, percebe-se um fortalecimento das ações e a hegemonia do grupo que se aproximava da gestão democrática como princípio, uma vez que a transformação da Cafise (Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino) em Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão

¹⁴⁶ No Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, a coordenação geral ficou a cargo da Cafise e a operacionalização descentralizada, sob responsabilidade de Instituições Federais de Ensino Superior e colaboração de outras instituições.

¹⁴⁷ No Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido, a coordenação da execução ficou a cargo da Undime em parceria com Centros Universitários. Em 2010, este programa foi encerrado.

Educacional (Dfge), na estrutura organizacional do Ministério da Educação, conferiu a esta, uma maior amplitude de ações para a realização de seus programas.

Na análise, no âmbito do Poder Executivo, especialmente do Ministério da Educação, percebem-se ações, no sentido de institucionalizar a gestão democrática como política pública. São ações organizacionais e operacionais inéditas que alteram a estrutura do Ministério e fundam um marco relevante no processo de institucionalização por incorporar a gestão democrática como diretriz nas políticas de educação básica.

Contudo, tal incorporação não significa que a gestão democrática esteja presente na estrutura e relações organizacionais do próprio Ministério, nem tampouco, que a gestão da diretoria e coordenação, que abrigam os programas, seja democrática. O que se afirma é que os programas desenvolvidos nas referidas coordenações e diretoria representam um marco no processo de institucionalização da gestão democrática, posto ser uma disposição política, no espaço organizacional do MEC, ao desenvolver programas com referência explícita à gestão democrática da educação.

Por seu turno, a existência de tais programas, que conferem à gestão democrática centralidade, não garante por si só a democratização da gestão das escolas e dos sistemas de ensino. Isso porque a presença da referência e do princípio como orientadores de planos ou programas não garante que o proposto se efetive na realidade das escolas e sistemas de ensino. No entanto, registra-se também um movimento de baixo, dos municípios, das secretarias municipais, em defesa do direito à educação.

Com efeito, a distinção da dimensão dos planos, estruturas e regras organizacionais deve ser considerada na análise da eficácia dos programas em tela. Para Lima (2001), há dois planos organizacionais analíticos a serem considerados: um, o plano das orientações para a ação organizacional e, outro, o plano da ação organizacional. A distinção de planos em que se desenvolve a ação organizacional se apresenta particularmente útil à análise dos programas do executivo. Esses programas se desenvolvem em nível de estruturas formais das orientações normativas, produzidas pela administração central, representando, portanto, a face oficial da administração com seus objetivos oficiais. Desse modo, os programas do executivo podem ser considerados como estruturas latentes, que existem no plano das orientações, mas nem sempre condizem com o plano da ação organizacional nos sistemas e escolas. Há uma distância entre a dimensão dos planos e programas e a dimensão da ação na escola e dos sistemas, visto que um diretor de escola, por exemplo, pode receber orientações de um dos programas e não as implementar na organização do trabalho pedagógico na escola.

Aqui, não se trata de avaliar o impacto de tais ações nos sistemas e escolas, pretende-se retomar a análise do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Poder Executivo em que esses programas indicam contornos e manifestações da gestão democrática, mesmo com as limitações, mas que, potencialmente, podem, impactar a gestão da escola e dos sistemas públicos de ensino.

5.3 Os programas do Ministério da Educação no processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública

No processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública, além das produções do poder Legislativo brasileiro, há ações que se desenvolvem no Ministério da Educação por meio de suas secretarias, departamentos e coordenações. Neste item, continua-se a focalizar as ações do Poder Executivo na implantação do princípio constitucional, especialmente as relativas aos programas do MEC, a partir da identificação e análise das implicações na gestão da escola e dos sistemas de ensino público.

Assim, identificou-se, na Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional - Dfige, vinculada à Secretaria de Educação Básica, competências que afirmam um referencial de gestão democrática, com base no Decreto 6.320, de 20 de dezembro de 2007 que a criou:

1. Propor, fomentar e coordenar ações que promovam, junto aos sistemas de ensino, tanto a inserção de problemáticas sociais nos conteúdos escolares como a criação de canais coletivos de formulação, de gestão e de fiscalização das políticas educacionais;
2. Propor e apoiar a articulação dos sistemas de ensino com organizações governamentais e não-governamentais, visando ao fortalecimento da educação básica;
3. Prover estudos gerenciais acerca dos sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão pública educacional;
4. Estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacional, estaduais e municipais de educação;
5. Orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espaços educacionais;
6. **Subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação;**

7. Criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica;
8. Apoiar e estimular o funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;
9. Incentivar o fortalecimento institucional e a modernização das estruturas das secretarias de educação e das escolas;
10. Desenvolver tecnologias participantes e simplificadas de planejamento de rede, apoiadas em estudos científicos. (MEC, 2008, grifos meus).

As competências a que se propõe realizar a Dfuge se referenciam em práticas mais democráticas e no controle social das ações públicas. No item 6, há explicitação do referencial de gestão a ser adotado: gestão democrática. No item 7, o referencial de qualidade explicitado é a qualidade social da educação básica. No item 8, a instituição de conselhos está associado à dimensão de controle social. Por fim, no item 10 objetiva-se o desenvolvimento de tecnologias participativas destinada ao planejamento de ações voltadas aos sistemas de ensino. Esses itens explicitam o referencial em que

[...] a secundarização de expressões próprias do modelo gerencial de gestão, e a adoção de conceitos peculiares a um projeto político participativo. O novo conteúdo dos processos formativos abrange eixos temáticos que denotam a intenção de ampliar as perspectivas gestionárias, quando situam as múltiplas dimensões em que se insere a educação. São privilegiados temas como “a educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social”; “o papel do município no contexto da organização da educação nacional e do fortalecimento da educação básica”; “gestão democrática da educação”, dentre outros. (AZEVEDO, 2009, p. 223)

A Dfuge organizada com duas coordenações-gerais: a Coordenação-Geral de Sistemas (CGS), tem atribuições de implementação dos programas em nível dos sistemas de ensino; e a Coordenação-Geral de Gestão Escolar (CGGE), com competência de coordenar os programas em nível das escolas.

Deste modo, à Coordenação-Geral de Gestão Escolar (CGGE) com atribuições para a execução do PDE- Escola e à Coordenação-Geral de Sistemas (CGS), coube os programas Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o Programa Pró-Conselho, Programa de Apoio para

o Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação e Plano Municipal de Educação Decenais Correspondentes¹⁴⁸.

Esses programas e cadernos de formação aproximaram os pesquisadores das universidades com os sujeitos dos sistemas de ensino e das escolas para discutirem, problematizarem, refinarem e reafirmarem o conceito de gestão democrática, marcam um diálogo frutífero e a capacidade dos grupos no subcampo recompõem e recolocam novamente os termos originários dos Coneds, um referencial teórico e uma prática gestão democrática.

Os programas e seus cadernos de formação tematizam os eixos de lutas, identificados no capítulo dois deste estudo, tais como: Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública; Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania; Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor; Conselho Escolar e Direitos Humanos; Conselho Escolar e sua organização em fórum.

Deste modo, o exame dos programas demonstrou como procede a construção de outras estratégias de luta, visto que os cadernos de formação problematizam, desvendam e evidenciam os eixos de luta da gestão democrática; e ao fazerem circular os referenciais democráticos de gestão, propõem e contribuem para o fortalecimento de uma cultura democrática nas escolas e sistemas.

Os programas desenvolvidos pela Dfuge da Secretaria de Educação Básica explicitam, tencionam e instituem a gestão democrática da educação, ao serem executados especialmente pela Coordenação-Geral de Sistemas, conforme quadro a seguir:

¹⁴⁸ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6094 de 24 de abril de 2007, programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação, entre suas vinte e oito diretrizes, reafirma a gestão democrática da educação, nos termos de “gestão participativa” e dos “conselhos de escola”.
 XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
 XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
 XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
 XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes; [...]
 XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
 XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; [...] (BRASIL, 2007).

**QUADRO 15 - Programas desenvolvidos na Coordenação-Geral de Gestão Escolar –
CGGE/DFIGE/SEB/MEC**

Nome do Programa	Data de Criação	Portaria MEC
Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)	Out. 2003	Portaria MEC nº 3272 de 06/11/03
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	2004	Portaria MEC nº 2.896/2004
Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	2005 - Inep 2006-Cafise	Portaria MEC nº 145 de 11/02/2009
Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME	-	*

Fonte: Dfige/SEB/MEC, 2010.

* Não foi localizada a portaria de criação

Para o estudo da gestão democrática da educação no âmbito dos programas desenvolvidos pelo Poder Executivo, focalizar-se-ão o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho); Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime, visto explicitarem o princípio da gestão democrática da educação nas estruturas dos sistemas públicos de ensino.

1) Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

O Pró-Conselho organiza-se como um programa de formação que tem como objetivo ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros municipais de educação de forma a incentivar e qualificar a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e assim garantir a universalização dos direitos básicos que promovam o exercício da cidadania.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) têm o papel de articular e mediar as questões educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal, com funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. De acordo com o programa, os conselhos são órgãos de ampla representatividade e ocupam uma posição fundamental na

efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino e na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais.

Criado em outubro de 2003, o Pró-Conselho apresenta como objetivos ainda: consolidar uma estrutura educacional que garanta a aprendizagem escolar e a participação coletiva na avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder público municipal; incentivar a instituição de ações colegiadas que propiciem a intervenção organizada, bem como as atitudes preservadoras de autonomia municipal e de representatividade social; ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional; ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros; estimular a colaboração entre conselhos municipais, estaduais e nacional de educação; assegurar a participação da sociedade no alinhamento da gestão educacional; incentivar o fortalecimento dos CME; e fomentar a criação de novos conselhos municipais de educação.

Em sintonia com o processo de redemocratização do país, o programa afirma a importância da participação popular na gestão e no controle social das políticas públicas, como forma de garantir a universalização de direitos básicos que promovam o exercício da cidadania.

No campo da educação, o princípio da gestão democrática, além de ser um preceito legal, constitui-se em uma exigência ética e política, possibilitando, cada vez mais, a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, implementadas pelos diversos sistemas de ensino do País. Para oportunizar essa participação, torna-se necessária a criação e ressignificação de diversos mecanismos institucionais de participação direta e representativa, dos diversos segmentos envolvidos com a educação, dentre os quais incluem-se os Conselhos Municipais de Educação, exercendo o papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal. (MEC, 2008).

O Pró-Conselho também tem objetivos de qualificar os gestores e os técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação.

O programa de formação continuada visa contribuir para a formação de conselheiros municipais de educação, com a intenção de que os Conselhos Municipais de Educação se tornem uma instância efetiva de proposição, fiscalização e normatização das práticas educacionais. Pretende-se assim fortalecer os CME enquanto um lócus de mediação significativa entre a sociedade e o poder público, por meio da institucionalização da formação

continuada a distância dos conselheiros. Esta iniciativa objetiva, portanto, o aprimoramento da gestão democrática e participativa, de modo a assegurar o direito à educação básica com qualidade social. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2008, p. 9).

Para tanto, o Curso de Extensão a Distância Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação preconizou os seguintes princípios:

- a) inclusão educacional;
- b) democratização da gestão educacional;
- c) redefinição das políticas de financiamento;
- d) formação e valorização dos profissionais da educação.

Neste contexto, o Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) foi instituído para desenvolver uma política de democratização da gestão educacional [...] (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2008, p.8).

De acordo com o MEC, muitos municípios definiram suas normas de gestão democrática de acordo com suas peculiaridades.

2) Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Esse programa foi criado pela Portaria Ministerial nº 2.896/2004 e visa desenvolver ações de fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica¹⁴⁹. São seus objetivos:

- I - Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III - instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;
- IV - promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;

¹⁴⁹ O programa tem como parceiros o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;

VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação. (MEC, 2008).

O programa se desenvolve por meio de capacitação de conselheiros escolares. A formação se realiza, utilizando-se das seguintes estratégias: cursos a distância para a capacitação de conselheiros escolares, técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais de educação; protocolos de cooperação entre as secretarias municipais e estaduais de educação e o Ministério da Educação para a realização de cursos de capacitação de conselheiros escolares utiliza o material instrucional produzido especificamente para este programa; e videoconferências com o objetivo de mobilizar e sensibilizar os conselheiros escolares para a importância de sua atuação na garantia da gestão democrática da escola. Os cadernos de formação do programa organizam-se com os seguintes temas:

Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.

Caderno 1 – Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania.

Caderno 2 – Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola.

Caderno 3 – Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade.

Caderno 4 – Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico.

Caderno 5 – Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor.

Caderno 6 – Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação.

Caderno 7 – Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil

Caderno 8 – A valorização dos trabalhadores da educação básica é um imperativo histórico.

Caderno 9 – Conselho Escolar e a Educação do Campo.

Caderno 10 – Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social.

Caderno 11 - Conselho Escolar e Direitos Humanos

Caderno 12 - Conselho Escolar e sua organização em fórum. (MEC, 2010)

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, dessa forma, estimula a concretização do que propugna o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Aos Conselhos Escolares cabe reforçar o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, que deverá orientar-se pelo princípio democrático da participação. Assim, faz-se necessário o empenho de esforços para induzir a criação e o fortalecimento de Conselhos Escolares, bem como capacitar seus membros para que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino ofertado e para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas. (MEC, 2008).

3) Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica.

Consoante com os princípios da gestão democrática da educação, a Escola de Gestores organiza um extenso programa de formação dos gestores das escolas da Educação Básica. Entre seus objetivos, identifica-se a referência à gestão democrática:

- Formar, em nível de especialização (*lato sensu*), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional.
- Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social. (MEC, 2008).

O programa Escola de Gestores teve início em 2005, com o curso-piloto de extensão em gestão escolar, ofertado pelo Inep. Em 2006, quando o programa passou a ser coordenado pela SEB/MEC, iniciou o curso de pós-graduação *lato sensu* em gestão escolar, ofertado como educação a distância, voltado para a formação continuada de dirigentes da educação básica, especialmente a equipe gestora da escola. O curso está sendo operado em parceria e sob a responsabilidade de 27 instituições públicas de ensino superior¹⁵⁰.

¹⁵⁰ O curso está sendo operado sob a responsabilidade de 27 Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES: Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal da Bahia, Universidade de Brasília, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Universidade Federal do Mato Grosso, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Oeste do Pará, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal de Paraíba, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa.

Entre os princípios norteadores do curso consta:

Tem-se como ponto de partida o fato de que a gestão democrática das unidades escolares constitui uma das dimensões que pode contribuir significativamente para viabilizar o direito à educação como um direito universal. Este é o princípio norteador das atividades formativas que se pretende desenvolver.

Entre os objetivos do curso há recorrentes referências à gestão democrática da educação:

3.1. Objetivos gerais

- Formar em nível de especialização gestores educacionais das escolas públicas da Educação Básica;
- Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar básica com qualidade social.

3.2. Objetivos específicos

- Incentivar os gestores a refletir sobre a gestão democrática e a desenvolver práticas colegiadas de gestão no ambiente escolar que favoreçam a formação cidadã do estudante.
- Propiciar aos gestores oportunidades de lidar com ferramentas tecnológicas que favorecem o trabalho coletivo e a transparência da gestão da escola.
- Propiciar oportunidades aos gestores para o exercício de práticas inovadoras nos processos de planejamento e avaliação da gestão escolar.
- Possibilitar aos gestores oportunidades para ampliação de capacidades para: analisar e resolver problemas, elaborar e desenvolver projetos e atividades na área de gestão com o suporte das novas tecnologias de informação e comunicação.
- Desenvolver uma compreensão pedagógica de gestão escolar, situada nos contextos micro e macro da escola, superando as concepções fragmentadas do processo educacional e contemplando as dimensões da construção e formação como objeto do trabalho pedagógico.
- Estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos, de modo a incidir, progressivamente, na melhoria do desempenho escolar.

4) Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime

O Programa foi criado para fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal, os Secretários de Educação dos municípios, na gestão dos sistemas de ensino e das políticas

educacionais, bem como contribuir para o avanço em relação às metas do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001). O Pradime pretende ser um espaço permanente de apoio, de formação, troca de experiências e apoio técnico ao dirigente municipal no sentido de promover a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino e contribuir para a superação das desigualdades em nosso País.

A formação¹⁵¹ dos gestores tem como unidades temáticas são: a educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social; a organização da educação nacional no contexto do fortalecimento da educação básica: o papel do município; avaliação das políticas educacionais; políticas educacionais para um Brasil de todos; financiamento e gestão orçamentária da educação; gestão dos recursos materiais; gestão democrática da educação; gestão pedagógica da educação escolar; e valorização dos trabalhadores em educação – docentes e não-docentes.

Nesse conjunto de programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e, em especial, pela Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional, percebeu-se uma afirmação de um princípio de gestão democrática, como política pública. As ações se articularam de forma a subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação; e com a criação de canais coletivos de formulação, de gestão e de fiscalização das políticas educacionais, que são os conselhos escolares e os conselhos municipais de educação.

Os conselhos gestores (cf. PEREIRA, 2005a) possibilitam um modelo de atividade política que alarga e aprofunda a democracia, conferindo ao cidadão comum o direito de participar da vida política e atuar em processos de decisão e de controle político. Os conselhos, compreendidos como mecanismos de democracia direta ou participativa, criam estruturas comunicativas da opinião pública, compõem uma rede de sensores que reagem à pressão das situações problemáticas no todo social e revelam opiniões influentes.

Talvez seja cedo para afirmar a capacidade dos conselhos de influenciar os complexos institucionalizados dos poderes do Estado, tal como os poderes Legislativo e Executivo. Também não há como afirmar seu poder para quebrar a inércia consubstanciada do poder administrativo, fazendo com que a rotina burocrática seja questionada de modo a

¹⁵¹ A formação dos dirigentes municipais se realiza em duas modalidades: presencial e a distância. Os encontros presenciais se realizam em cidades pólo, em todas as regiões do país onde se desenvolvem palestras, oficinas e apresentação de exemplos de gestão da educação municipal, pelos próprios Dirigentes. Nos cursos a distância, Pradime *on line*, também há troca de idéias e experiências entre alunos com o apoio e orientação de professores-consultores em ambiente virtual de aprendizagem.

sensibilizá-la para problemas latentes, tal como uma caixa de ressonância. É ainda difícil precisar seu poder de reação à pressão das situações problemáticas no todo social de forma a captar, influenciar, convencer a opinião pública e contribuir para a modificação da vontade política.

Da mesma forma, ainda não se pode afirmar o poder dos programas que referenciam a gestão democrática da educação para transformar as heranças tradicionais e neopatrimoniais, presentes nos sistemas e nas escolas. Principalmente porque os programas caracterizam-se por sua temporalidade, efemeridade e sujeição às conjunturas eleitorais e políticas, de forma que não se conformam como uma ação de Estado, mas sim como uma ação de governo, portanto, não estabelecendo raízes estruturais, são poucas as exceções.

Se essas limitações restringem as ações organizadas em programas do Ministério da Educação, por outro lado, constituem-se em espaços possíveis de serem ocupados, tendo em vista que os processos, combates e as lutas desenvolvidos tencionam imprimir o princípio da gestão democrática como ação de Estado.

As restrições e limitações colocadas nesse processo de institucionalização estimulam o exercício do diálogo e da reflexão, representam e evidenciam as tensões e dissensos constantes. Vivenciá-la, explicitá-la, faz parte de uma luta por “uma educação que torne o sistema de ensino e a unidade escolar lugares de democracia do saber e do compartilhar.” (CURY, 2007).

A gestão democrática foi construída pela capacidade de propor dos sujeitos sociais dentro de uma dinâmica conflitiva e mesmo contraditória que o país passou a viver logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, tanto ela pode pender para uma concepção em que a sociedade civil se conforma com os preceitos neopatrimoniais, quanto para decisões coletivas compartilhadas – com os sujeitos que exigem transparência, autonomia e democratização do Estado. (CURY, 2007).

Mais que isso. A gestão democrática convive com outras formas de gestão recriadas e renovadas ao sabor das indicações e interesses das conjunturas políticas e econômicas. Assim, há divergências e antagonismos. Há uma luta em que coexistem proposições, atitudes, ações daqueles que estão comprometidos com a continuidade, e de outros, interessados nas discontinuidades, ruptura, diferença, revolução. Assim, não há descanso para consolidar e alterar as estruturas, culturas e práticas, existe sim, a disposição cultural para criar e reinventar outros espaços para recolocar os princípios, fundamentos e as práticas da gestão democrática, associadas aos mecanismos de controle social ao alcance de todos.

Por fim, o percurso histórico analisado acerca do subcampo teórico da gestão democrática da educação indicou algumas permanências. Contudo, o que resiste e se recompõem são as lutas, os embates, as disputas, os dissensos que atravessam o subcampo teórico da gestão democrática da educação, o que torna possível apontar alguns cenários, situações e elementos em torno dos quais se institui a gestão democrática. São, portanto, os eixos de luta que emergiram da realidade empírica examinada nos sete estudos registrados (Capítulo 2), e que se mostraram presentes nas decisões e embates travados na Constituinte de 1987, na elaboração da LDB, do PNE e nos programas do MEC. O objeto das disputas entre os grupos posicionados no subcampo consistiu em concepções e práticas de gestão democrática. Em torno dos eixos, articulam-se as novas concepções e práticas que disputaram, pressionaram e forçaram o direito de entrar e tornar parte nas decisões, além de conviver com as resistências e as oposições daqueles que tentaram defender o monopólio e excluir a concorrência no subcampo. (BOURDIEU, 1983).

5.4 Eixos de luta em torno da gestão democrática da educação: notas e aproximações para uma tipologia de estudos

Com a análise dos processos de institucionalização da gestão democrática no âmbito do poder Legislativo e Executivo, identificaram-se as lutas em torno de um modelo de gestão e suas implicações na gestão das escolas e dos sistemas. Buscaram-se, da mesma forma, perceber os conflitos, os embates, as tensões que atravessaram as concepções de gestão da educação em disputa na promulgação da Constituição Federal de 1988, na aprovação da LDB, do Plano Nacional de Educação, diplomas que instituíram a gestão democrática da educação; e nos programas do Ministério da Educação.

Os consensos democráticos oriundos da Constituição Federal de 1988 encontraram um cenário adverso por conta das orientações de cunho neoliberal que vigoravam na conjuntura mundial. Embora os embates travados no processo constituinte configurassem na promulgação da Constituição de 1988, a tradução de seus princípios em políticas públicas encontrou uma conjuntura adversa a ponto de se quase desfazer, por meio de revisões e medidas provisórias.

No âmbito do poder Legislativo, em suas três produções que institucionalizaram o princípio da gestão democrática, Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional, a Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001, uma longa luta se travou em torno da gestão democrática da educação e que perdurou e se manteve contínua durante as duas décadas em que se buscou institucionalizar o princípio.

Na Assembleia Constituinte, o embate se realizava em campo aberto com posições marcadas e representadas no poder Legislativo. Os grupos representados¹⁵² divergiam em relação à gestão democrática. A disputa ocorria em torno da qualificação de democracia a ser atribuída à gestão. Durante os embates, delinearam-se duas posições: uma preconizava a exclusão da gestão democrática; a outra propunha a gestão democrática como princípio institucional. O resultado alcançado foi *o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.*

A inclusão do termo foi uma conquista por haver inscrito, entre os princípios constitucionais, a gestão democrática como um referencial a ser seguido pelos sistemas públicos de ensino e um novo valor a ser afirmado, perseguido e concretizado nas administrações públicas federal, estaduais e municipais. Por outro lado, essa inserção combate práticas tradicionais e neopatrimoniais, busca superar prebendas e compadrios. Nesses termos, a inclusão do princípio reforçou as experiências democráticas de gestão, abriu e garantiu espaços para os professores, os estudantes e a comunidade escolar reivindicarem e organizarem experiências de gestão mais democráticas com processos mais participativos e ampliados de tomada de decisão. São experiências de gestão democrática construídas, portanto, experiências de gestão democrática contextualizadas e localizadas. São experiências possíveis em um contexto particular, em uma época específica e com sujeitos singulares, que ocuparam o espaço democrático aberto e confirmado na carta constitucional. Essas experiências de gestão democrática tematizaram algumas questões e fizeram emergir outras tensões que gravitam em torno de eixos: conselhos escolares e participação, descentralização/centralização, autonomia, projeto político-pedagógico e eleições de diretores, aqui compreendidos como eixos de luta.

¹⁵² Outro exemplo que se refere à disputa em torno do conceito de público, além dos embates em torno da gestão democrática da educação, Tavares (2003) apontou outros pontos de conflito e luta: o direito à educação e quem a propicia, a questão dos subsídios ao ensino privado. Para a autora, a luta em torno da destinação dos recursos públicos para a educação pública foi mais uma vez objeto de disputa entre os grupos. Em torno das confessionais e filantrópicas do âmbito das escolas particulares, atribuindo a elas a classificação de escolas públicas. A nova classificação demonstrou a força simbólica dos grupos envolvidos na luta, vinculados a sua posição no campo, pois com a mudança da concepção de público, alargada de sua definição original, favoreceu os grupos privatista e confessional. O que estava em disputa era o poder de impor, inculcar instrumentos de conhecimento e de expressão arbitrários da realidade social (Cf. Bourdieu, 2004b). Desta forma, o novo conceito de público criado significou uma nova definição dos princípios legítimos do campo educacional.

Por outro lado, a inclusão do princípio constitucional também encerrou uma limitação, sobretudo, a proposição inicial de gestão democrática para todos, para todas as escolas e sistemas de ensino; não exclusiva ao ensino público, que foi a proposta original do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, com raízes nos movimentos sociais de democratização da sociedade brasileira, recém-saída do período autoritário 1964-1985.

A qualificação do ensino público significou que a abrangência da gestão democrática foi limitada, pois excluiu as escolas particulares do princípio constitucional. E ainda, o adiamento das definições dos termos em que se realizará a democracia da gestão, posto que foi deslocado aos sistemas de ensino, o lugar onde se fixarão as normas da gestão democrática, deixando-os ao sabor das conjunturas políticas estaduais e municipais, nas mãos de coalisões partidárias com programas pouco democráticos e transparentes.

Assim, na elaboração do texto constitucional, identificaram-se lutas centradas na sua inclusão/exclusão como princípio constitucional. Nas formulações subseqüentes, LDB e PNE, o objeto das disputas era o delineamento do princípio e os embates e combates tinham sentidos antagônicos: um de recompor a acepção inicial de gestão democrática para todos; e outro, de resistir e conter aos limites expressos em sua formulação constitucional.

Com essa ambigüidade da conquista constitucional, seguiu-se para outro espaço, o legislativo, agora, para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/1996. No processo de elaboração, os representantes do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública resgataram o princípio da gestão democrática para todos e buscaram recompor, no texto da LDB, as perdas e as exclusões sofridas no processo constituinte. Contudo, a perda havia sido consumada no texto constitucional. Embora o processo de escrita da LDB se configurasse em outro espaço e possibilidade de afirmação da gestão democrática, na lei maior, a gestão da educação estava definida, restrita ao ensino público e definida nos sistemas de ensino.

O texto constitucional, desse modo, ao mesmo em que se apresentava como conquista, uma vez que instituiu a gestão democrática como princípio, possui uma limitação, visto qualquer alteração constitui-se em uma inconstitucionalidade. Assim, a luta deslocou-se para (i) os artigos que delineavam os termos da gestão escolar democrática no ensino público, os artigos 12, 13, 14 e 15; e (ii) para os sistemas de ensino e escolas, consubstanciados nos eixos de lutas.

Contudo, as orientações neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro, no governo Fernando Henrique Cardoso, conferiram ao processo de elaboração da LDB, alteração de rumos na construção do texto. Observou-se que a escrita do texto atravessou duas legislaturas

no Congresso Nacional, 1990-1994 e 1994-1998, e os governos federais de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A eleição deste último consolidou a abordagem neoliberal na condução das políticas públicas e também rebatimentos no texto final da lei, com a alteração, por meio de um substitutivo no Senado Federal, do texto construído no confronto de forças, no calor dos dissensos na Câmara dos Deputados.

Com o estudo dos processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Brasil no âmbito do Legislativo em duas principais produções a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, analisou-se a continuidade desse processo na elaboração de outro diploma legislativo fundante, do Plano Nacional de Educação, em 2001, no Congresso Nacional. No processo de elaboração do PNE, focalizou-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, instituição que congregou, propôs e foi porta-voz dos educadores e suas instituições sindicais, estudantis, acadêmicas e científicas, e que atuou de forma intensa e estratégica nos trabalhos de aprovação do Plano.

No processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001, ao mesmo tempo em que se o país atravessava uma conjuntura em que as orientações neoliberais tinham primazia e rebatimentos nas políticas públicas de gestão educação, as proposições defendidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública para o PNE recolocaram em debate, no Congresso Nacional, as bases sobre as quais se fundamentam a gestão democrática da educação. Nesse debate, as proposições defendidas nos processos de elaboração da Constituição Federal de 1988 e da LDB foram reafirmadas e confrontadas com aquelas pautadas nos referenciais gerencialistas advindos da administração empresarial da reforma do Estado e, especialmente do PDE-Escola.

Há uma radicalização de posições no que tange às concepções e práticas de gestão democrática da educação. Tornaram-se visíveis as disputas. As proposições do governo Fernando Henrique Cardoso no âmbito da gestão foram encaminhadas em duas dimensões: nas escolas e sistemas de ensino, e no parlamento.

No que se refere às escolas e sistemas de ensino, o governo engodava com o programa PDE- Escola, imprimindo uma cultura eficientista e gerencialista em que o projeto político-pedagógico construído nas escolas era confundido e substituído pelo plano de desenvolvimento da escola. Mais que uma simples mudança de terminologia, o PDE- Escola disputava e implantava outra cultura nas escolas. Com suas promessas de garantia de eficiência e eficácia, a escola era enquadrada na reforma gerencialista em curso. Desse modo,

o Banco Mundial estendeu seus tentáculos a ponto de tocar a escola tão perto! E, muitas vezes, à revelia de seu corpo docente. Essa aproximação conferiu ressignificações, traduções, inversões e alterações de significados e desconstrução de uma prática de gestão originária dos movimentos sociais, tais como projeto pedagógico, participação, conselho escolar, autonomia, descentralização, comunidade escolar, democracia. Nesse processo, intencificaram os embates em torno da reconstrução do conceito de gestão democrática na direção mais conforme aos seus interesses, mas em outras bases e como se fosse consensual, de todos e para todos.

No que dizia respeito ao Parlamento, a elaboração do Plano Nacional de Educação conferiu ao governo Fernando Henrique Cardoso e as suas orientações neoliberais a vitória de conter a gestão democrática da educação aos seus limites constitucionais, refratando todas as proposições que se distanciassem do já preconizado na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

Apesar da conjuntura desfavorável à institucionalização do princípio, o FNDEP gestou e delineou, em sua radicalidade, no sentido de ir à raiz, à história em busca da tradição herdada dos movimentos sociais, um modelo de gestão democrática da educação. Esse modelo foi expresso no PL 4155/1998, elaborado e apresentado pelos Coneds, encabeçado pelo deputado Ivan Valente na Comissão de Educação Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados.

A conjuntura do governo Fernando Henrique Cardoso parecia impugnar a participação dos sujeitos sociais, sua capacidade de propor, avaliar e decidir acerca da condução das políticas públicas de educação. Deste modo, cassava o direito dos atores sociais legítimos, representantes dos vetores acadêmico-científicos e das entidades sindicais do campo educacional, na medida em que se desconsideravam as suas proposições e o crescente protagonismo das organizações educacionais.

Gestão democrática da educação, nos termos dos representantes do governo federal, significava uma gestão em que a participação da comunidade escolar, por exemplo, se restringia à manutenção física da escola, às prestações de contas, elaboração e preenchimento de formulários ou sugerindo atividades de execução.

Em posição oposta, estavam as proposições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em que a gestão democrática de educação era eixo articulador de um Sistema Nacional de Educação, com os processos de decisão e execução descentralizados e um Fórum Nacional de Educação, instância máxima de deliberação responsável pela política nacional, definição de diretrizes, prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária, constituído com ampla representação dos setores sociais. Da mesma forma, o

Conselho Nacional de Educação era proposto como órgão normativo e de coordenação do sistema em articulação com poder legislativo e executivo, com a comunidade educacional e a sociedade civil organizada e com as políticas públicas de outras áreas e composto por ampla representação social e organização de forma paritária.

Os Conselhos Estaduais, Municipais de Educação e os Conselhos Escolares na educação básica e os Conselhos Universitários na educação superior, deliberativos e organizados de forma a assegurar em sua composição a representação de todos os setores envolvidos com a educação, confeririam caráter democrático, plural e heterogêneo ao funcionamento e à gestão do sistema e das instituições educacionais.

Diante das restrições impostas, o FNDEP protagonizou as discussões em torno das concepções de gestão democrática da educação e operou uma inflexão na construção do campo teórico da educação. Assim posto, pode-se explicitar que a gestão democrática da educação, compreendida como um elemento constitutivo do direito à educação, em que a democratização do acesso, permanência e efetiva aprendizagem têm relações próximas com a democratização da gestão escolar. O processo de institucionalização do PNE, o FNDEP avança no sentido da compreensão do direito à tomada de decisão pelos estudantes, profissionais da educação e comunidade, enquanto exercício de cidadania, para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo.

O subcampo teórico da gestão democrática da educação se expande e passa a incluir a concepção de uma prática de gestão que garanta o direito à tomada de decisão como constitutivo do direito à educação. Tomar decisão sobre o seu processo educativo no âmbito da escola e sobre as políticas públicas educacionais em nível mais amplo.

Com a conclusão do ciclo legislativo¹⁵³, encerrado nas três principais produções - a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001 - a análise do processo de institucionalização do princípio da gestão democrática prosseguiu no âmbito do poder Executivo federal, especialmente nos programas do Ministério da Educação.

¹⁵³ Ressalte-se que, embora encerrado o processo de institucionalização da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, LDB e PNE, houve iniciativas de deputados federais e por senadores da república que tiveram como escopo a regulamentação do aludido princípio constitucional. Foram eles: PL 2839/1989 - Deputado Tadeu França, PL 2880/1989 - Deputado Arnold Fioravante; PL 3087/1989 - Deputado Harlan Gadelha; PL 3389/1989 - Deputado Gumercindo Milhomem; PDF 001/1989 - Senador Pompeu de Souza; PL 5765/1990 - Deputado Gangi Jamil; PL 0351/1991 - Deputado Carlos Cardinal; PL 0676/1995 - Deputado Ubiratan Aguiar; PL 2742/1997 - Deputado Ricardo Gomide; PL 2760/1997 - Deputado Pedro Wilson; PLC 052/1997 - Deputado Ubiratan Aguiar; PL 0440/1999 - Deputado Rubens Bueno; PEC 104/1999; PLC 012/ 2006 - Deputado Ivan Valente.

A luta e os dissensos, nessa etapa do processo de institucionalização, expressaram-se mediante a coexistência de programas com concepções antagônicas na estrutura organizacional do MEC, tais como, os de referenciais gerencialistas, originados no período do Ministro Paulo Renato de Souza; e os programas iniciados recentemente na gestão do Ministro Fernando Haddad, com a proposição explícita da gestão democrática da educação.

Assim, no Ministério da Educação, os embates em torno das definições de princípios, orientações e formulações de programas, ora na direção da gestão escolar democrática, ora da gestão escolar gerencialista, em que esta última se camufla de democrática, apropria-se de categorias da gestão democrática e corrompendo seu sentido original, edificado a partir da heterogeneidade dos setores sociais e entidades científicas. As disputas em torno de concepções distintas de projeto político-pedagógico, eleições de diretores, descentralização, autonomia, conselhos escolares demonstraram mais uma vez a articulação dos eixos de luta.

Contudo, durante a análise do processo de institucionalização da gestão democrática nos programas no MEC, identificaram-se formas singulares de lutas que se expressaram nos embates empreendidos, especialmente a respeito das estratégias desenvolvidas pelos grupos envolvidos para fazer valer suas concepções e convicções de gestão democrática.

Inicialmente, observou-se que a implantação do programa PDE- Escola, com referenciais gerencialistas originários da experiência empresarial, nas escolas públicas das regiões norte, nordeste e centro-oeste do país, desencadeou a reação de pesquisadores e estudiosos alinhados com as concepções de projeto político-pedagógico, e em contraposição ao modelo de planejamento estabelecido pelo PDE- Escola.

A defesa das concepções de projeto político-pedagógico apresentava a gestão democrática ocupando um lugar central, no sentido do fortalecimento do protagonismo dos sujeitos da escola, referenciados em seu contexto social, no qual estão inseridos e no exercício de reflexão de sua história. Deste modo, alegava ser a escola o ponto de partida do projeto com condições de identificar, planejar e organizar atividades, tempos, espaços e formas mais apropriadas de trabalhar os conhecimentos e saberes.

O alinhamento em torno da defesa das concepções de projeto político-pedagógico se constituía antagonicamente às do PDE-Escola, organizado com questionários padronizados, prescrições uniformes, resultados quantificados, indiscutíveis, por se pautarem em patamares de desempenho, objetivos, metas, planos de ação, prazos e custos definidos externamente à escola, nos governos, nas secretarias de educação e nos organismos internacionais.

Nesse processo de luta, as pesquisas e os estudos científicos compuseram as estratégias de resistência em torno das concepções de gestão democrática durante a conjuntura

que perdurou a gestão do ministro Paulo Renato de Souza. Não era uma resistência alienada, mas uma resistência aos fundamentos e concepções de práticas, e, por meio dos resultados de pesquisas, os pesquisadores questionaram a legitimidade, a eficácia e a qualidade dos resultados do PDE- Escola, a natureza dos financiamentos atrelados a critérios produtivistas. Resistiam, pois as práticas sociais democráticas tinham deixado nos cidadãos e profissionais marcas de cidadania ativa e propositiva.

Na gestão Fernando Haddad, identificou-se a implantação de um conjunto de programas com referenciais na gestão democrática, organizados a partir de processos de formação. Os programas Pró-Conselho, Pradime, Escolas de Gestores e Fortalecimento dos Conselhos Escolares foram organizados como cursos de capacitação e especialização em parceria com as universidades federais e municípios. As estratégias utilizadas para a institucionalização do princípio se apresentaram, nesta fase, como programas de formação de pessoas, sinais de estruturação de uma cultura de gestão democrática nos sistemas de ensino.

Assim, para cada programa, foi organizado um conjunto de cadernos de formação em que foram assumidos a gestão democrática, o projeto político-pedagógico, os conselhos escolares e a autonomia da escola como eixos estruturantes de uma nova forma de gestão da escola pública com uma perspectiva de enraizar outra política e outra cultura democrática nos sistemas de ensino. Note que as associações científicas aproximam das escolas e dos sistemas de ensino e reafirmam os princípios da gestão democrática construídas por eles na luta pelo PL 4155/1988.

Contudo, esses programas que instituem a gestão democrática nos sistemas e nas escolas caminham juntos com o PDE- Escola no Ministério da Educação. Embora se trate de programas com pressupostos antagônicos, eles coexistem na estrutura organizacional, abrigados em uma mesma diretoria na Secretaria de Educação Básica.

Deste modo, atravessada por dissensos, divergências, resistências e antagonismos, a institucionalização da gestão democrática como política pública prosseguiu juntamente com outras estratégias adaptadas aos novos embates no poder Executivo. Concluída a etapa legislativa, as estratégias se consubstanciaram em três formas de lutas: (i) as pesquisas acadêmicas denunciavam a implantação das concepções gerenciais do PDE- Escola e (ii) os programas e os cadernos de formação de conselheiros e gestores da educação, no intuito de fortalecer a concepção de gestão democrática da educação; (iii) experiências de gestão desenvolvidas nas escolas apesar dos limites da lei.

Ao reconstruir historicamente o subcampo teórico da gestão democrática da educação, este estudo afirma a tese de que há uma luta em torno da formulação de conceitos,

concepções, práticas e experiências em torno da gestão democrática da educação, que ocorre continuamente em diversos espaços e diferentes governos federal, estaduais e municipais.

Para tanto, recorreu-se aos referenciais de Pierre Bourdieu, em virtude de esse arcabouço conceitual potencializar a compreensão da luta que constitui cada campo; esse compreendido como espaço de interação social em que os grupos estão envolvidos em uma luta para impor as categorias de percepção, no caso da gestão democrática da educação, as concepções e definições de uma prática de gestão.

A relação que se manteve com Bourdieu, nesta investigação, foi de um companheiro de viagem, com quem se estabeleceu um diálogo por meio das categorias, *habitus*, campo, luta, durante o longo percurso histórico da análise.

De minha parte, mantenho com os autores uma relação muito pragmática: recorro a eles como “companheiros”, no sentido da tradição artesanal, como alguém a quem se pode pedir uma mão nas situações difíceis (BOURDIEU, 1990, p. 66)

Desse modo, este estudo demonstrou haver uma luta contínua em torno pela definição dos princípios do subcampo da gestão democrática da educação e pela imposição de concepções, visões, categorias de percepção e apreciação como legítimas. E a noção de campo permitiu abranger a gestão democrática como um subcampo do campo educacional e explicitar as definições e concepções em disputa nas escolas, sistemas de ensino e nos processos de institucionalização do princípio constitucional no Congresso Nacional e Ministério da Educação. Com estes referenciais, examinou-se e apreendeu que as disputas e os interesses constitutivos do subcampo teórico da gestão democrática são específicos, além de irredutíveis a outros campos, ao afirmar a irredutibilidade dos objetos fundamentais e das razões e convicções das lutas em torno da gestão democrática¹⁵⁴.

Ao considerar a gestão democrática da educação como subcampo, significa considerá-la como um campo de produção ideológica e cultural, que produz formas eufemizadas das lutas econômicas e políticas e que intermedeia de forma estruturada e estruturante a imposição de uma ordem, estabelecida como natural, por meio de sistemas de classificação e estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais.

¹⁵⁴ Assim, embora tenha experiências de gestão nas empresas, a gestão democrática não se realiza nela plenamente por conta da questão da propriedade, posto que, no limite, é ela, a propriedade, que definirá lá o sentido das tomadas de decisões.

Assim, o estudo evidenciou que a gestão democrática tem seus pilares enraizados nos movimentos sociais de democratização e expressam as experiências e lutas por administrações e práticas coletivas, colegiadas e participativas nas escolas e sistemas de ensino. Esse movimento está vinculado à luta ampliada contra o autoritarismo vigente no país, especialmente em função do período de ditadura militar que vigorou desde 1964. As lutas por democratização também se associavam à superação das práticas políticas neopatrimoniais e vislumbravam outro modelo de Estado, democrático e participativo. Desse modo, as vozes desse intenso movimento social e político que ocupou a década de 1980 ecoavam nas escolas e sistemas de ensino e os faziam democráticos, ao mesmo tempo em que as vivências e experiências democráticas nas escolas fortaleciam a crença e a cultura de uma sociedade democrática com processos ampliados de tomada de decisão.

Esse conjunto de experiências, vivências, lutas e utopias democráticas trazia como protagonistas novos atores sociais dispostos a realizar uma transformação nas práticas, cultura e política do país, a fim de superar a herança neopatrimonialista e a ocupar posições e decidir sobre seus destinos e do país. Os movimentos sociais da década de 1980 foram protagonistas, lutaram e exigiram novas condutas políticas e a gestão democrática da educação surge vinculada a um processo mais alargado de democratização da própria sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. A gestão democrática da educação foi concebida como um subcampo do campo educacional em que se disputa a sua definição conceitual e tenta impor ao campo as suas concepções. Nesse sentido, examinou e compreendeu os embates e disputas em torno de sua instituição. No longo percurso de institucionalização, 1988 a 2010, os dissensos e os embates indicaram ser a definição de uma concepção e de uma prática de gestão democrática elemento de disputa no subcampo e de lutas recorrentes em diferentes espaços públicos.

O estudo tomou como ponto de partida o campo educacional e a instituição da educação pública como direito social, suas raízes históricas, princípios e práticas utilizados para administrar as escolas no Brasil. Nesse percurso de institucionalização da educação pública como direito social, coexistem ordenamentos neopatrimoniais, práticas autoritárias, gerencialistas e de manifestações da sociedade organizada pela ampliação de direitos. Assim, nesse processo complexo, a gestão democrática da educação despontou (i) como formulação que contém elementos qualificadores da cidadania na escola pública; (ii) como herdeira dos movimentos sociais da década de 1980 comprometidos com a construção mais ampla de democratização da sociedade, e (iii) como direito social, localizada historicamente em um processo de alargamento da cidadania.

Preliminarmente, buscou-se identificar os marcos históricos e teóricos do direito à educação e de administração/gestão democrática da educação que balizaram a organização das escolas e dos sistemas de ensino, à luz da legislação e concepções vigentes nas décadas de 1930, 1960 e 1980. E analisar a instituição da educação pública como um direito social e setor de políticas públicas no país, e, neste sentido, interpretar e relacionar a gestão democrática da educação como elemento qualificador da cidadania na escola pública.

A instituição da educação pública como um direito social e setor de políticas públicas no país se efetivou de forma complexa convivendo com as concepções de educação influenciada pelos movimentos sociais que a instituíram como direito social da cidadania moderna; as influenciadas pelas prescrições da administração empresarial capitalista e a consequente vinculação aos requerimentos da lógica utilitarista e pragmática das demandas do processo produtivo; e aquelas originadas dos ordenamentos neopatrimoniais herdados da colonização portuguesa.

Com essas raízes históricas, a organização e administração das escolas e dos sistemas de ensino se potencializaram, em 1930, com sua estruturação como setor de políticas públicas. Contudo, as formulações relativas ao direito à educação se desenvolvem com avanços e recuos na efetivação dos principais marcos de sua institucionalização: 1930, 1960 e 1980. A ampliação do acesso, a qualidade e a democratização da gestão da educação constituíram-se em objeto de disputas nesse processo.

Desse modo, a instituição do direito à educação e seu tratamento como um setor alvo de políticas públicas, no que tange à administração da educação, esta inicia sua constituição como um campo, com formulações, políticas próprias, busca de fundamento e especificidade da administração da educação no pensamento dos Pioneiros da Educação. Deste modo, a eles se deve a iniciativa pioneira de constituição de um corpus de conhecimento específico em administração escolar, no Brasil.

Nesse estudo, a instituição escolar foi considerada um espaço privilegiado para a formação da cidadania e a educação escolar, um espaço público de formação para o exercício da cidadania. Nesses termos, a gestão democrática potencializa o direito à educação na educação pública e, historicamente, passou a ser considerada como elemento constitutivo e necessário ao direito à educação.

Assim, o estudo da gestão democrática da educação prosseguiu examinando, a partir de uma seleção de teses, as experiências ocorridas nas escolas e nos sistemas de ensino públicos, e as lutas que se neles se desenvolveram, com objetivos de eleger as categorias representativas e constituintes da luta nesses espaços sociais. A partir da *indagação como e que eixos de lutas se desenvolvem em torno da gestão democrática da educação nas escolas e nos sistemas de ensino públicos*, as categorias, nomeadas aqui como eixos de lutas, constituíram-se em elos que permitiram analisar o processo de institucionalização da gestão democrática em outros espaços sociais.

Contudo, a gestão democrática ao ser considerada como um subcampo, nos termos da teorização de Bourdieu, depreendeu-se haver uma luta, objetos, interesses em disputa e desafios específicos. Deste modo, a pesquisa alçou a diferentes espaços sociais, escolas, sistemas de ensino, parlamento e ministério e, sobrepondo a perspectiva e o conceito de campo, demonstrou que gestão democrática da educação não caminha sozinha, mas em torno de eixos de luta: eleição de diretores nas escolas públicas; relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização nos sistemas de ensino; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; autonomia e democracia.

Esses eixos emergiram nos espaços sociais estudados ao mesmo tempo em que possibilitaram o entendimento dos processos de resistência, redefinições e luta pela gestão democrática da educação. Contudo, o espaço social de partida do estudo foi a escola e os sistemas de ensino, por compreender que a escola se constitui como lócus em que se desenvolveu a luta e que se nomeou como espaço original, onde ela se institui, é afirmada, reivindicada e concretizada, por todos e para todos.

O acesso às escolas e aos sistemas de ensino se efetivou por meio dos estudos empíricos da educação básica registrados nas teses selecionadas no capítulo 2. A partir do exame dessas experiências específicas de gestão democrática, esse estudo elegeu os eixos de lutas¹⁵⁵, que se constituíram no referencial para analisar, em outros espaços sociais, como e com quais concepções e práticas de gestão da educação escolar se institucionalizou o princípio.

As lutas que se travaram na escola gravitaram em torno da eleição de diretores; relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização nos sistemas de ensino; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; autonomia e democracia – eixos captados no exame das sete teses.

As lutas em torno da eleição de diretores relacionam-se com a questão mais ampla do provimento do cargo de diretor. Nesse sentido, dizem respeito não somente à eleição, mas às formas de acesso à função, se por concurso, indicação pura e simples ou por meio de listas tríplices, ou, ainda, formas mistas que podem associar a prova e eleição. O pano de fundo desses embates confronta a tradição da indicação do governante, governador ou prefeito, resquícios das práticas políticas neopatrimoniais, com colegiados e eleições, critérios em que os participantes possam decidir sobre quem estará à frente da escola, quem coordenará o esforço coletivo e, especialmente, na execução de seu projeto político-pedagógico.

O eixo de luta projeto político pedagógico ou proposta pedagógica referiu-se às disputas em torno dos objetivos da escola ou do sistema de ensino. As experiências demonstraram processos de elaboração de projetos político-pedagógicos por meio de planejamento participativo e tomadas decisão coletivas, em que emergem os Conselhos Escolares, como porta-vozes e concretização de outra forma de fazer política e educação. Embora tais práticas demonstrem a vinculação entre projetos participativos e autonomia, tais

¹⁵⁵ Se reconhece que, em torno da gestão democrática, outros eixos permeiam as disputas e as tensões, todavia, nas teses examinadas, captou-se e elegeu-se os eixos de luta em torno dos quais se desenvolveu e articulou este estudo.

experiências identificaram ainda a convivência com posturas corporativas e a predominância do segmento docente no conselho escolar.

As lutas em torno do projeto também se revestem de uma disputa em torno de sua própria denominação. A inclusão da qualificação político ao projeto pedagógico indica um dissenso que se insere em uma discussão mais ampla. As qualificações política e pedagógica não são usadas separadas, por entender que o projeto político-pedagógico se articula com compromisso social e político com a sociedade. É político no sentido de que realiza a formação do cidadão para um tipo de sociedade. Na dimensão pedagógica, tem o sentido de definir as ações educativas para cumprir seus propósitos e sua intencionalidade. (VEIGA, 1995). A supressão da qualificação político aponta para exclusão dessa dimensão social e, portanto, de sua redução à dimensão técnica.

Tal como no espaço escolar, as lutas que se travam nos sistemas de ensino têm seu foco no combate em torno da autonomia de suas escolas. Como partícipes de um sistema, as escolas compartilham de uma cultura regional, mas se constituem de cultura própria. Assim, grupos, forças locais e externas disputam o poder de definir os rumos e as formas de gestão da educação. Nos sistemas, as tensões entre centralização e descentralização, autonomia se mostram mais intensas. Conferir autonomia à escola e descentralizar convivem entre as forças de projetos político-pedagógicos construídos democraticamente nas escolas e, portanto, em escolas que alçam a disputá-los com sistemas centralizados. Nestas disputas, despontam ainda os Conselhos Escolares como defensores da autonomia escolar. Assim, nessa convivência tensa, escola e sistemas se instituem ora como entes que buscam autonomia, próprios de processos participativos de tomada de decisão, ora como subjugados e prestadores de contas.

Os estudos empíricos provaram que nas escolas e nos sistemas de ensino há a consideração do ordenamento institucional, mas há também um movimento em seu cotidiano em que os sujeitos confrontam e recolocam o instituído na Constituição Federal. Se, em 1988, existiu um embate em torno da institucionalização da gestão democrática da educação, que prosseguiu na LDB e no PNE, essa luta é permanentemente recolocada nas escolas e sistemas.

Por mais que exista um ordenamento jurídico, os sujeitos concretos confrontam a dimensão normativa instituída pela legislação educacional e, em suas lacunas, recolocam as lutas de 1988, LDB e PNE e acreditam ser possível avançar num contínuo movimento de luta para definir e construir um conceito e uma prática de gestão democrática.

A gestão democrática da educação representou, no período estudado, um referente e condição de possibilidade de mudança social no sentido de constituição de uma sociedade justa, democrática, equânime, com mais cidadania e justiça social em que os indivíduos

pudessem situar-se como cidadãos que decidem os rumos e as mudanças necessárias ao alcance de um projeto de sociedade.

Durante a investigação do processo de institucionalização da gestão democrática da educação, evidenciaram-se dois marcos constitutivos em seu campo teórico. O primeiro marco, identificado nos estudos de Felix (1984) e Paro (1986), quando, na década de 1980, apontou a especificidade da gestão da educação, de forma que a administração, planejamento e execução só podem se realizar de forma democrática, afirmando, assim, a participação dos sujeitos. Essas formulações, expressão das experiências de administração democráticas em curso no país, alteraram as categorias de se pensar e construir a escola e os sistemas de ensino, promovendo um deslocamento da discussão teórica, em contraposição aos princípios consagrados na orientação taylorista e fayolista de administração; e indicaram a existência de uma reconstrução teórica no campo da gestão da educação.

O segundo marco teórico, instituído pelo PL 4155/1998, reafirmou o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania. O subcampo teórico da gestão democrática da educação incorpora o direito à tomada de decisão como direito de cidadania, visto que os processos educativos tratam da socialização do saber historicamente acumulado pela humanidade, e afirma-se que a escola pública é uma das instituições sociais em que o direito à educação, como direito de cidadania, se efetiva. Ao pensar a educação do cidadão, esta não se efetiva somente enquanto processo de socialização do saber, dimensão que confere centralidade e especificidade à ação da escola, mas avança em valores, atitudes, de forma que as relações democráticas que se desenvolvem na escola, têm conteúdo pedagógico e representam a apropriação da própria democracia como valor. (GARCIA, 2003). Desse modo, a educação do cidadão, que se realiza na escola e nos sistemas públicos de ensino, deve incorporar o exercício de seu direito à tomada de decisão. Pensar a gestão da escola, nesses termos, significa que os processos democráticos e participativos não se limitam aos muros da escola, à experiência particular de uma gestão escolar; comunicam-se com os outros níveis do sistema de ensino, transcende à sociedade e transforma e potencializa as ações de seus participantes. De segmentos da comunidade escolar (pais, professores, alunos, funcionários) para cidadãos que, por meio da sua participação nos processos de decisão, transformam e constroem, além da sua escola, a sociedade, sua cultura e a sua história.

No Congresso Nacional, palco de processos instituintes da gestão democrática da educação em diplomas legislativos, tais como a Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996; e Plano Nacional de Educação,

Lei 10172/2001, os atores sociais organizados em partidos políticos, blocos suprapartidários, como forças sociais em luta, marcaram e cunharam, como uma síntese de contrários, os moldes das concepções da gestão democrática da educação. Nesse espaço, a desigualdade está posta e a diferença é a sua marca. Deste modo, apontaram, por meio de projetos de lei, emendas e vetos, os eixos de luta de forma concentrada.

No estudo do processo de institucionalização da gestão democrática da educação, o FNDEP foi protagonista em defesa de uma concepção de gestão democrática da educação nas três produções legislativas que conferiram um marco às políticas públicas de educação, uma vez que efetivou uma ampliação de seu campo teórico.

Quanto à Gestão Democrática da Educação Nacional, [...] tem como princípio fundamental a radicalização da democracia, que se consubstancia no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, na socialização de conhecimento, na tomada de decisões e na atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada – condições essenciais para garantir a materialização legal do direito à educação de boa qualidade. Assim, além de um princípio educacional amplo, a gestão democrática da educação torna-se uma das estratégias para superar o autoritarismo, individualismo e as desigualdades sociais que têm caracterizado as diferentes ações e políticas governamentais e empresariais. (CARTA... , 2002)

Os marcos dos processos de racionalização do Estado, capitaneados pelo Ministro Bresser Pereira, em curso na década de 1990, trouxeram implicações que alcançaram os processos de democratização da educação e da gestão educação. As ações do poder público configuraram a implementação do princípio constitucional da gestão democrática da educação contornos próprios em função das conjunturas políticas.

A partir da questão, *como se apresentaram as concepções de gestão da educação em luta no processo constituinte e de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, uma vez definida como princípio da educação nacional na Carta Constitucional de 1988*, a gestão democrática do ensino público é instituída como política pública tanto no âmbito do poder Legislativo quanto no poder Executivo brasileiro. Considera-se que, no âmbito do poder Legislativo brasileiro, há três produções legislativas fundamentais ao estudo do campo da gestão educacional. Tratam-se da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, e o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/ 2001.

O processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública foi examinado, em dois diplomas legislativos iniciais: a Constituição Federal de 1988

e a Lei 9394/1996, e elegeu-se como referente desse processo, o senador Darcy Ribeiro. A opção em examinar os posicionamentos de Darcy Ribeiro se justificou em virtude de ser no Senado Federal, o local onde o Projeto de LDB oriundo da Câmara dos Deputados, resultado de longo processo de discussões e de acordos, foi desconsiderado e substituído por outro, cujo relator foi o senador Darcy Ribeiro. A passagem da Câmara de Deputados para o Senado Federal foi crucial para o desfecho e aprovação da Lei 9394/1996. Nesse sentido, às posições de Darcy Ribeiro foram imputadas uma centralidade à análise da institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática, posto que se assumiu o pressuposto de que seus posicionamentos demonstram mais detalhes acerca da luta em torno da gestão democrática no subcampo da gestão da educação.

Em função da regulamentação da gestão democrática do ensino público realizada pela LDB foi insuficiente, pois atribuiu aos sistemas de ensino a sua normatização. Houve uma omissão de uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da gestão democrática, pois se furtou de avançar na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, porque deixava à iniciativa de estados e municípios a decisão sobre aspectos da gestão, tal como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, a escolha dos dirigentes escolares. Se de um lado, a redação aprovada configurou uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação; por outro lado, sua operacionalização ficou delegada a regulamentações futuras e sua aplicabilidade, protelada.

Em seguida, analisou-se o processo de lutas em torno da gestão democrática que permeou os confrontos e conflitos até a aprovação do Plano Nacional de Educação e que traduziu as concepções de gestão da educação.

Na identificação das concepções de gestão democrática da educação defendidas relacionaram-se os eixos apontados no capítulo referente ao âmbito da escola e dos sistemas de ensino ao processo de institucionalização como política pública no poder Executivo e Legislativo brasileiro. Deste modo, analisaram-se as concepções de gestão democrática da educação defendidas no processo de aprovação do Plano Nacional de Educação e relacionou-as às categorias apontadas no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, tais como: eleição de diretores; relações hierárquicas; participação nos conselhos escolares; centralização e descentralização; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; e autonomia e democracia.

O estudo do subcampo teórico da gestão da educação permitiu identificar as lutas, os agentes, os grupos, os sujeitos e o objeto em disputa em torno das definições, concepções, construção teórica e prática de gestão democrática.

Um dos agentes que congregou os educadores nos processos de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Brasil, selecionado neste estudo, foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e sua escolha deveu-se por ser representante das entidades de cunho acadêmico-científico e sindical, com atuação decisiva no jogo social e político.

A conjuntura política democrática, iniciada na década de 1980, aguçou a questão dos direitos sociais e os movimentos sociais se posicionaram como atores sociais legítimos e em condições de se manifestar, propor e decidir a respeito de projetos de sociedade.

As expectativas da sociedade brasileira, por meio dos movimentos sociais, associações, entidades, sindicatos, comportaram uma concepção ampliada de direitos e afirmaram o direito a tomar decisões. Essas forças se aglutinaram em torno do desejo e da vontade no sentido de propor e de executar um projeto de educação e de sociedade, o que é revelador do quanto a sociedade brasileira é capaz de construir, propor e de encontrar seus próprios caminhos. Com toda a heterogeneidade das instituições que compuseram o FNDEP, mas sob o eixo comum de educação para todos, consensuaram um projeto de LDB. Entretanto, na Câmara, o projeto também passou por uma reconstrução e, especialmente, no que se refere à gestão democrática da educação, por uma desconstrução que a limitou à gestão democrática do ensino público.

Após o exame do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no âmbito do poder Legislativo, principiadas em 1988, buscaram-se, no poder Executivo federal, ações que também normatizaram o princípio constitucional e fundamentaram as políticas públicas de educação que se desenvolveram nas diversas instâncias do poder público.

A análise do executivo federal teve seu foco no Ministério da Educação. Com grupos heterogêneos, as perspectivas de gestão da educação foram elevadas a políticas públicas para todo o país. Inicialmente, com o confronto Plano de Desenvolvimento da Escola *versus* Projeto político-pedagógico, foram apontadas visões diferenciadas de gestão democrática da educação. Na instância federal, a formulação e implementação de políticas públicas abrigam uma disputa em torno do caráter conferido aos eixos: eleição de diretores nas escolas públicas; relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor; participação e conselhos escolares; centralização e descentralização nos sistemas de ensino; projeto político-

pedagógico ou proposta pedagógica; autonomia e democracia. Embora em uma dimensão de governo, diferentes grupos disputaram em seu interior o poder de nortear, estruturar e edificar as políticas de gestão.

Partiu-se da questão *como se manifestaram os dissensos, as tensões e as divergências em torno das concepções teóricas e práticas de gestão democrática da educação nos programas em execução, no Ministério da Educação*, analisaram-se os embates que se constituíram em torno das definições de princípios, orientações e formulações de programas ora na direção da gestão escolar democrática ora da gestão escolar gerencialista. Esta última se camufla de democrática, se apropriando de categorias da gestão democrática e corrompendo seu sentido original. Por outro lado, os programas e seus cadernos de formação se constituíram em estratégias de luta, visto que problematizaram e representaram os eixos de luta da gestão democrática. Esses programas, cadernos e cursos possibilitaram o encontro entre os pesquisadores universitários, com suas bases no conhecimento produzido nas pesquisas no campo educacional, com as escolas e os sistemas de ensino, num diálogo frutífero, ao recolocar, novamente, os termos procedentes dos Coneds e incrustar na estrutura do sistema educacional um referencial teórico e uma prática de gestão democrática.

Desse modo, desde 1988, desenvolvem-se a construção de um marco regulatório da gestão democrática do ensino como política pública - com a Constituição Federal de 1988; a LDB, Lei 9394/1996; e o PNE, Lei 10.172/ 2001 - com seus prolongamentos no poder Executivo federal, e as experiências nos sistemas de ensino e nas escolas, que a instituem cotidianamente nos espaços e tempos possíveis.

A permanência das lutas, embates, disputas, dissensos no subcampo teórico da gestão democrática da educação demonstra que a gestão democrática da educação se institui em torno dos eixos, objeto das disputas entre os grupos posicionados no subcampo. Esses emergiram da realidade empírica das escolas e sistemas, foram examinados nos estudos científicos e se mostraram presentes nas lutas e embates travados na Constituinte de 1987, na elaboração da LDB, do PNE e nos programas do MEC. Em torno desses eixos, gravitam a complexidade e os dissensos em torno da democratização da sociedade brasileira.

Especialmente no que se refere ao estudo da gestão democrática da educação, a pesquisa demonstrou os dissensos, mas igualmente o pacto, a cumplicidade e a crença que sustentam o subcampo; e, da mesma forma, o jogo de linguagens que nele se joga. Nenhum grupo, em todas as lutas empreendidas, negou a democracia da gestão escolar ou sua importância para a sociedade e para educação, contudo, em cada um dos espaços de jogo examinados, foi a própria definição de gestão democrática que foi posta em jogo.

[...] dá a cumplicidade objetiva subjacente a todos os antagonismos. [...] a luta pressupõe um acordo entre os antagonistas sobre o que merece ser disputado, fato escondido por atrás da aparência do óbvio, deixada em estado de doxa, ou seja, tudo aquilo que constitui o próprio campo, o jogo, os objetos de disputas, todos os pressupostos que são tacitamente aceitos, mesmo sem que saiba, pelo simples fato de jogar, de entrar em jogo. Os que participam da luta contribuem para a reprodução do jogo contribuindo [...] para reproduzir a crença no valor do que está sendo disputado. Os recém-chegados devem pagar um direito de entrada que consiste no reconhecimento do valor do jogo [...] e no conhecimento (prática) dos princípios de funcionamento do jogo. Eles são levados às estratégias de subversão que, no entanto, sob pena de exclusão, permanecem dentro de certos limites. E de fato, as revoluções parciais que ocorrem continuamente nos campos não colocam em questão os próprios fundamentos do jogo, sua axiomática fundamental, o pedestal das crenças últimas sobre as quais repousa o jogo inteiro. (BOURDIEU, 1993, p. 91)

A construção de uma tipologia de lutas do subcampo da gestão democrática da educação partiu da análise dos eixos e dos elementos que são objeto das disputas no âmbito da escola e dos sistemas de ensino, descritas no segundo capítulo; que se comunicam com a análise do processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no poder Executivo e Legislativo brasileiro, objeto dos capítulos subsequentes.

O exame do processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público efetivou-se por meio e ao mesmo tempo em que se demonstrou da construção histórica do subcampo teórico da gestão democrática na educação pública brasileira.

Nesse percurso de institucionalização do princípio constitucional e de construção histórica do subcampo teórico, emergiu a tese de que há uma luta em torno da definição conceitual e prática dos princípios do subcampo da gestão democrática da educação. Trata-se de uma luta travada por formulação de conceitos, concepções, práticas e experiências de gestão democrática da educação, que ocorre continuamente em diversos espaços e tempos, em diferentes governos federal, estaduais e municipais.

Os princípios do subcampo da gestão democrática da educação mostraram-se permanentemente disputados nos diversos espaços sociais examinados, nas escolas, sistemas de ensino, e nos processos de institucionalização do princípio constitucional no Congresso Nacional, Ministério da Educação e universidades. Os sujeitos e os grupos, envolvidos nesse embate, lutam pela imposição de fundamentos, categorias de percepção e apreciação como legítimas e mais conforme aos seus interesses e convicções.

As disputas e os interesses constitutivos do subcampo teórico da gestão democrática são específicos e giram em torno de determinados objetos fundamentais, que foram, neste estudo, denominados de eixos de luta. Esses eixos se demonstraram irredutíveis a outros campos e provaram dar sentido e significado às lutas do subcampo. São eles: eleição de diretores nas escolas públicas; relações hierárquicas: diferença salarial entre professores e diretor, participação e conselhos escolares; centralização e descentralização nos sistemas de ensino; projeto político-pedagógico ou proposta pedagógica; autonomia e democracia.

Ao problematizar a violência das disputas no subcampo, clarificou o monopólio da violência legítima, quando um grupo impõe ao campo os referenciais a ser seguidos por todos. Assim, a inclusão da expressão “do ensino público” ao princípio constitucional se caracterizou como uma imposição ao subcampo. Contudo, não se pode atribuir à inclusão uma violência simbólica, uma vez que os grupos durante todos os processos de instituição negaram a restrição e lutaram por gestão democrática para todos.

Mas, se constitui em violência simbólica, na medida em que não se concebe a gestão democrática como uma possibilidade, em seu potencial. Passa a ser, portanto, uma violência simbólica na medida em que se acredita, conforme parâmetros dos grupos dominantes, que não a instituíram para todos, que a cercearam, que ela não existe, que não seja possível ou que se trata de uma utopia. Dizer que a gestão democrática tem uma dimensão de utopia é diferente de afirmar que é uma utopia. E a violência simbólica está em passar de uma compreensão para a outra.

Esse pensamento, medidas e procedimentos operacionais circulam nos espaços sociais, em particular, no campo educacional e se transformam em ações e práticas. Nesse sentido, tal como a democracia, a gestão democrática tem e se nutre de utopia. Existem experiências de gestão democrática conduzidas pela comunidade escolar. As experiências de gestão democrática são contextualizadas, localizadas, construídas por homens e mulheres nas condições econômicas, sociais e históricas possíveis. São experiências reais em um contexto particular, época específica, e com sujeitos singulares. Mas, o que elas têm em comum? As experiências de gestão democrática tematizam algumas questões e trazem algumas tensões que gravitam em torno de alguns eixos: conselhos escolares e participação, descentralização/centralização, autonomia, projeto político-pedagógico e eleições de diretores; e esses eixos movimentam, oxigenam, acendem luzes, alertam-nos a instar para novos e contínuos combates. Nos dizem a cultura e a história como construções humanas.

Neste estudo, a instituição escolar foi considerada como um espaço privilegiado de formação para o exercício da cidadania e a gestão democrática da educação, como um elemento constitutivo e que potencializa o direito à educação pública.

As lutas em torno da gestão democrática posicionam-se contra as formas tradicionais, privatistas e neopatrimoniais do controle do poder na sociedade e na escola; e a favor de outro projeto de sociedade democrático, participativo e inclusivo. Nessas lutas, descritas no decorrer do processo de institucionalização do princípio constitucional, por democratização do acesso à educação, permanência e efetiva aprendizagem, alguns marcos emergem como fundamentais.

A gestão democrática se configura, portanto, como exercício de tomada de decisão e a participação nos processos de tomada de decisão, um direito dos estudantes, dos profissionais da educação e da comunidade escolar.

Tais formulações consideram que os processos educativos tratam da socialização do saber historicamente acumulado pela humanidade, dimensão que confere centralidade e especificidade à ação da escola e efetiva o direito à educação, como direito de cidadania. Contudo, a educação do cidadão não se limita ao processo de socialização do saber, mas o extrapola e avança em valores, hábitos, atitudes de forma que as relações sociais que se desenvolvem na escola têm conteúdo pedagógico e um papel no processo educativo. Deste modo, a participação dos estudantes, dos profissionais da educação e da comunidade escolar, nos processos de tomada de decisão constitui-se em processos educativos do cidadão e da educação para a cidadania.

A escola pública propicia o acesso ao conhecimento e um tipo de inserção social. Essa inserção social se efetiva mediante conhecimentos, hábitos, atitudes e valores. Contudo, a forma de se organizar as relações pedagógicas e sociais, nos termos da linguagem e do domínio de códigos da gestão democrática da educação, pode educar o cidadão, como (i) conhecedor e partícipe de direitos; (ii) cidadão ativo, participativo, em condições de propor, decidir e disputar os diferentes projetos de sociedade.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo de O.; ADRIÃO, Theresa (Org). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 69-88. (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios).

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel. Organização do trabalho escolar e exclusão educacional: caminhos, desafios e possibilidades. In CORREA, Bianca C.; GARCIA Teise O. (Org) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p.81-95.

AGUIAR, Márcia A. da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC. **Educação e Sociedade**. v. 23, n. 80, p. 73–90, set. 2002.

Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. In FERREIRA, Naura S. C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análise**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p. 131-156.

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. 2. ed. Rio de Janeiro- São Paulo: Difel, 1978.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R. F. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRÚCIO, Fernando.(Org.) **O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

ANDERSON, Perry. **Pós-Neoliberalismo - as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ANPAE. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**. Disponível em:<www.anape.org.br> Acesso em: 31 jan. 2010.

ARROYO, Miguel G. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política. In: CORREA, Bianca C.; GARCIA Teise O. (Org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.

_____. Indagações sobre currículo: educandos e educadores: seus direitos e o currículo. In: BEAUCHAMP, Jeanete; PAGEL, Sandra D.; NASCIMENTO, Aricélia R.

Indagações sobre currículo (Org.) Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2007.

_____. **Ofício de Mestre – imagens e auto-imagens**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**. 3.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

AZEVEDO, Janete M. L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Ed. Cortez, 2001. p.17-42.

_____. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v.25, n.2, p. 211-231, maio/ago.2009.

BARBALET, J.M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BEZERRA, Ada A. C. **Gestão Democrática da Construção de uma Proposta Curricular no Ensino Público: a experiência de Aracaju**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

_____. **Gestão Democrática da Construção de uma Proposta Curricular no Ensino Público: a experiência de Aracaju**. 1998. Maceió-AL: EdUFAL, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Três ensaios sobre a democracia**. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Cardim & Alário, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I e II Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOLLMAN, Maria da G. N. **A Educação e os movimentos de resistência no Brasil: Uma reflexão sobre o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**, 2009. Disponível em: < <http://www.appsinstituto.org.br> > Acesso em: 03 jul. 2010.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C. T. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2.ed. SP: Cortez, 2009.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. Tradução Paula Monteiro e Alicia Auzmendi. SP: Ática, 1983a. (Coleção Grandes cientistas sociais).

_____. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kühner. 4. ed. RJ: Bertrand Brasil, 2005a.

_____. **A economia das trocas simbólicas**. Organização Sergio Miceli. 6. ed. SP: Perspectiva, 2005b.

_____. Os excluídos do interior. In: CATANI, Afrânio; NOGUEIRA, Maria Alice. (Org.) **Escritos de Educação**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

_____. Modos de Dominação. Tradução Maria da Graça Jacinto Setton. In: **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. SP: Zouk, 2004a. p. 191-219.

_____. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 9. ed. RJ: Bertrand Brasil, 2006.

_____. A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. In: _____. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. SP: Zouk, 2004b. p. 17- 111.

_____. **Questões de sociologia**. Tradução Jeni Vaitsman. RJ: Marco Zero Limitada, 1983b.

_____. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Tradução Mariza Corrêa. 7. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2005c.

_____. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução Denice Bárbara Catani. SP: UNESP, 2004c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 mar. 2009.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 02 jan. 2010.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2010.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9394 de 1996. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 4.024 de 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n. 10172 de 9/01/2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, s/d.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

CABRAL NETO, Antonio. **Democratização da educação no projeto nordeste e seus desdobramentos no Rio Grande do Norte**: a memória reconstruída. 1995. 297p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

_____. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal-RN: EDUFRN, 1997.

CAPES. Disponível em: < <http://www.capes.gov.br> >. Acesso em: 08 ago. 2008.

CARVALHO, José M. de **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Alba T. B. de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise da universidade e as cotas. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C. T. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2.ed. SP: Cortez, 2009. p. 242-259.

CENPEC (Org.). **Educação para todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/Inep, 2000.

CORREA, Bianca C. **Democratização da gestão escolar na educação infantil**: um caso e seus múltiplos significados. 2006. 246p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

COSTA, Amarilis M. M. R.; MUNIZ, Marinez C.; ZORZO, Maristela. **Concepções de cidadania, status e classes sociais de Thomas Humphrey Marshall**. Brasília: UnB/Ceam/Neppos. Série Política Social em debate. Ano XIX vol. 12 jan - jun, 2006.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil**. Dados e direções. RJ: DP&A, 2002. (Biblioteca ANPAE)

COSTA, Célia; SILVA, Itamar. Gestão escolar democrática: um projeto em construção. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v.9, n.2, jul./dez.1993.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. In: ABRÚCIO, Fernando (Org.) **O estado numa era de reformas: lições dos anos FHC**. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 7.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1991.

CURY, Carlos R. J. Federalismo político e educacional. In FERREIRA, Naura S. C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 113-129.

CURY, Carlos R J. **Gestão Democrática em tempos de contradição**. In: XXIII SIMPÓSIO BRASILEIRO, V CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, I COLÓQUIO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, Porto Alegre, 2007.

_____. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais**. 4. ed. SP: Cortez. Autores Associados, 1988.

DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, Naura S. C. (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 4. ed. SP: Cortez Editora, 2003. p.77-95.

_____. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In FERREIRA, Naura S. C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006. p.21-50.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

_____. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno CEDES**. Campinas: v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 29 jan. 2011.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, n.17, 1993.

FELIX, Maria de Fátima C. **Administração Escolar**: problema educativo ou empresarial? SP: Cortez, 1984.

FERREIRA, Elisa B. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In: FERREIRA, Elisa B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.) **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009. p. 253-270.

FERREIRA, Naura S. C. A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In FERREIRA, Naura S. C. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 4. ed. SP: Cortez Editora, 2003. p. 97-115.

_____. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. **Em Aberto**. Brasília, v.17, n.72. fev./jun. 2000. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 08 ago. 2009.

_____. Gestão democrática na formação do profissional da educação: a imprescindibilidade de uma concepção. In FERREIRA, Naura S.C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análise. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p. 157-176.

FIORI, José L. **Estado do Bem-estar social**: padrões e crise. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos > Acesso em: 19 out. 2009.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: FONSECA, M; VEIGA, I. P. A. (Org.) **As dimensões do projeto político-pedagógico**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. SP: Papirus, 2001. p. 13-44.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.) **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João. F.A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v.25, n.2, p.233-246, maio/ago. 2009.

FREIRE, Paulo. A escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 86, n. 212, jan/abr. 2005.

FREITAG, Bárbara. **Educação e Consciência**. SP: Ed. Cortez e Autores Associados, 1984.

FREITAS, Marcos C. de; BICCAS, Maurilane de S. **História social da educação no Brasil (1926-1996)** SP: Ed. Cortez, 2009.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 3. ed. Vol. 24. São Paulo: Cortez, 1994a. Coleção Questões de Nossa Época.

_____. **Pressupostos do Projeto Pedagógico**. In: MEC, Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos. Brasília, 1994b.

GARCIA, Teise O. A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos. In CORREA, Bianca C.; GARCIA Teise O. (Org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

GARCIA, Teise de O. G. **Gestão Democrática e a participação dos educandos**: um caso em estudo. 2003. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

GARCIA, Walter E. Demandas retardatárias em tempos difíceis. In FERREIRA, Naura S.C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análise. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

GARCIA, Walter. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria J. C.; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção questões da nossa época, v. 21)

GERMANO, José W. **Estado militar e educação no Brasil (1964- 1985)**. São Paulo: Ed Cortez, 1993.

GHANEM JÚNIOR, Elie G. G. **Educação escolar e Democracia no Brasil**. Tese Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

IANNI, Otávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

_____. **A industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

KRAWCZYK, Nora R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-89.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan/abr. 2005.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Ed.Cortez, 2001.

LIMA, Regina O. Ações do Programa Acorda, Brasil In: CENPEC (Org.). **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar**. Curso básico. 2. ed. São Paulo: Ed.Melhoramentos, 1967.

MACHADO, Maria Aglaê M. O Plano Decenal e os compromissos de Jomtien. In: CENPEC (Org.). **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

MAIA, Graziela Z. A.; RIBEIRO, Djeissom S.; MACHADO, Lourdes M. **A evolução do conhecimento em administração da educação no Brasil**: suas raízes e processos de constituição teórica. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd, 2003

MAIS UMA VEZ CONVOCADOS. **Educação e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.4, n.10, abr. 1959.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em 10 set. 2009.

MARSHALL, Theodore. H. **Cidadania, classe social e status**. RJ: Zahar editores, 1967.

MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2009.

MEC/SEB. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2007.

MEC/SEB. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2008.

MEC/SEF. **O que é o Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003)**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2008.

MEC/SEB/DASE/CAFISE. **Políticas de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. Balanço da Gestão 2003-2006/ Cafise**. Brasília, 2007.

MEC/SEB/DASE/DFIGE. **Política de Democratização e Qualificação da Gestão da Educação Básica e de Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Balanço da Gestão 2007–2008 / DFIGE**. Brasília, 2008.

MENDONÇA, Erasto F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. Ano XXII, n. 75, p. 84–104, ago. 2001.

_____. **Inclusão e sucesso escolar**: elementos para formulação de indicadores de qualidade social da educação. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação: *mimeo*, 2007.

_____. Plano Nacional de Educação: desdobramentos da Política Educacional. **Cadernos ANPAE**. Ano 1, n.1, p. 13-54, ago. 2002.

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

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 18. ed. SP: Livraria Pioneira Editora, 1994.

MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella F.G. **Teoria geral da administração**. SP: Pioneira Thompson Learning, 2002.

OLIVEIRA, Dalila A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, Dalila A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v.25, n.2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Francisco M. C. de. **Crítica a razão dualista e o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1977.

OLIVEIRA, João F. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Elisa B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.) **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009. p.237-252.

OLIVEIRA, Regina M. de. **A Secretaria Municipal de Educação de Campinas (2001-2004)**: contribuições para o entendimento da escola viva. 2005. 470p. Tese. (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

OLIVEIRA, Regina T. **A LDB e o contexto nacional**: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos -1988 a 1996. Disponível em <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>> Acesso em: 12 out. 2009.

_____. **A LDB e o contexto nacional**: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos 1988- 1996. Tese. (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1997.

OLIVEIRA, Regina T.; FERNANDES, Maria Dilnéia E. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**. v. 19, n.32, jan.-jun. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo P. O direito à educação. In OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2002a. p.15-43.

OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (Org.). O ensino fundamental. In **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Ed. Xamã, 2002b. Coleção legislação e política educacional v.2

ONU. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>> Acesso em 28 ago. 2010.

ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. Tradução Paula Monteiro e Alicia Auzmendi. SP: Ed. Ática, 1983. Col. Grandes cientistas sociais.

PARO, Vitor H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Ed. Cortez Autores Associados, 1986.

PARO, Vitor H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Ed. Cortez Autores Associados, 1993.

PARO, Vitor H. Estrutura da escola e educação como prática democrática. In CORREA, Bianca C.; GARCIA Teise O. (Org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

PARO, Vitor H. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 jan. 2010.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

_____. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília, v. 23, n. 3, set./dez., 2007.

PARO, Vitor H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In OLIVEIRA, Romualdo de O.; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2002. p.79-88.

PEREIRA, Gilson R. M.; ANDRADE, Maria da Conceição L. de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996), **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 23, n.1, jan/abr 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

PEREIRA, Potyara A. P. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005a.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito à cidadania. In BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M.; MIOTO, Regina C. T. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2.ed. SP: Cortez, 2009.

_____. **A política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e sociedade**. Universidade de Brasília, Departamento de Política Social: *mimeo*, 2005b.

_____. **Necessidades humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. SP: Cortez, 2007.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge. Polity Press, 1991. Resumo de: PEREIRA, Potyara A. P. P. **Origens e desenvolvimento do *welfare state*: 1880-1975**. Universidade de Brasília, Departamento de Política Social: *mimeo*, s/d.

PISÓN, José M. **Políticas de bienestar: um estúdio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

RIBEIRO, José Q. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.

ROCHA, Marlos B. M. da. **Matrizes da modernidade republicana: cultura política e pensamento educacional no Brasil**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, DF: Editora Plano, 2004.

RODRIGUES, Leôncio M. Sindicalismo e classe operária (1930-1964). In: FAUSTO, Boris. (Org.) **História geral da civilização brasileira**. SP: Ed. Difel, 1981.

SAMPAIO, Carlos E. M.; NESPOLI, Vanessa. Índice de adequação idade-anos de escolaridade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 85, n. 209/210/211, p. 137-142, jan.-dez., 2004.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Líber Livro, 2007a.

_____. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1995.

SANDER, Benno. **Uma introdução à história da ANPAE como sociedade civil no campo da educação**. Niterói, RJ: ANPAE; Porto Alegre, RS: UFRGS/FACED/PPGEDU, Série Cadernos ANPAE, n. 4, 2007b.

SANTOS, Sandra R. R. dos. **Gestão colegiada e Projeto político-pedagógico: colégio Universitário - São Luís (MA) 1989-1996**. 2004. 178p. Tese. (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira – estrutura e sistema**. 9. ed. SP, Campinas: Autores Associados, 2003a.

_____. **Histórias das idéias pedagógicas no Brasil**. SP, Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **A nova lei da educação. LDB trajetória, limites e perspectivas**. SP, Campinas: Autores Associados, 2003b.

_____. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 40)

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100. out. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em: 20 jul. 2009.

_____. **Política e educação no Brasil:** o papel do congresso nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1987.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol.20, n.69, 1999. Disponível em:< <http://www.scielo.br>> Acesso em: 10 set. 2009.

SCHLESENER, Anita H. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In FERREIRA, Naura S.C. (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análise.** Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

SILVA, Andréia F. da. Processo constituinte e educação: discussões sobre o Professor (1987-1988). In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2008, Caxambu. **Anais...Caxambu**, 2008.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial.** Campinas,SP: Editores Associados; SP: Fapesp, 2002

SILVA, Tomaz T. da. **Teoria cultural e educação – um vocabulário crítico.** Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2000.

SOUZA, Antônio L. L. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.) **Política e Gestão da Educação.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SOUSA, Luis C. M. **A autonomia da escola pública:** um complexo movimento entre a outorga e a construção. 2006. 399p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

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

_____. **Gestão democrática do ensino público:** como se traduz este princípio? 1990. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Estudos Avançados em Educação/Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1990.

TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v. 86, n. 212, jan./abr., 2005.

_____. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 80, n. 195, maio/ago., 1999.

_____. Educação não é privilégio. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.70, n.166, 1989.

_____. Estado atual da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.39, n.89, jan./mar. 1963.

_____. Estudo sobre o projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.18, n.48, out./dez. 1952.

_____. Meia vitória, mas vitória. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.37, n.86, abr./jun. 1962. p. 222-223.

_____. A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional. Comentário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan./mar. 1960.

_____. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **LDB e PNE: desdobramentos da política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002. (Cadernos ANPAE)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Guia de Diretrizes Metodológicas. Formação**. Continuada de Conselheiros Municipais de Educação Florianópolis: [S.n], 2008.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de Intenção? **Educação e Sociedade**. vol. 23, nº 80, p. 91-96, set., 2002.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. (Org.) Perspectivas para reflexão em torno do Projeto Político-Pedagógico. In **Escola: Espaço do Projeto Político-Pedagógico**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998.

_____. Projeto Político- Pedagógico da Escola: uma construção coletiva. In: _____. **Projeto Político- Pedagógico da Escola: uma construção possível**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1995.

_____. (Org.) **Quem sabe faz a hora de construir o Projeto político-pedagógico**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 2007.

VEIGA, Ilma P. A.; FONSECA, Marília (Org.) **As dimensões do Projeto político-pedagógico**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 2001.

VIEIRA, Sofia L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel L. P. (Org.) **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

VIEIRA, Sofia L.; FREITAS Isabel M. S. **Política educacional no Brasil – introdução histórica**. Brasília: Plano, 2003.

VILLALOBOS, João E. R. A luta pela escola pública e seu significado histórico. In: _____. **Diretrizes e bases da educação**. SP: Pioneira, 1969.

XAVIER, Antônio C. R.; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola; aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 2. ed. Brasília, Programa Fundescola, 1999.

WACQUANT, Loïc. Notas para esclarecer a noção de Habitus. **RBSE**. abr. 2007. Disponível em: <http://www.foxitsoftware.com>. Acesso em: 24 out.2010.

WERTHEIN, Jorge. Educação brasileira: um pacto nacional em construção. In: CENPEC (Org.). **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

WITTMANN, Lauro C.; CARDOSO, Jarbas J. (Org.) **Gestão compartilhada na escola pública – os especialistas na construção do fazer saber fazer**. Florianópolis: AAESC; ANPAE/SUL, 1993.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. RJ: Ed. FGV, 2004.

ZANETTI, Maria A. **Política Educacional e LDB: algumas reflexões**. Disponível em: <<http://www.milenio.com.br/ifil/Biblioteca/zanetti.htm>> Acesso em: 26 ago. 2010.

ANEXO 1

Tabelas de resultados - Indicadores de 2007 e 2008

IBGE

3 Educação

Tabela 3.12 - Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por grupos de idade, segundo as Unidades da Federação - 2007-2008

Unidades da Federação	Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade (%)					
	4 ou 5 anos	6 a 14 anos		15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos ou mais
		Total	7 a 14 anos			
	2007					
Brasil	70,1	97,0	97,6	82,1	30,9	5,5
Rondônia	42,2	93,5	95,4	74,3	26,5	6,6
Acre	51,0	91,4	92,3	76,3	34,6	10,0
Amazonas	62,8	95,6	96,7	85,8	35,7	9,8
Roraima	76,4	97,0	97,3	87,9	32,3	10,7
Pará	62,7	95,2	96,1	77,7	31,2	6,4
Amapá	52,1	94,3	97,1	87,7	45,2	8,8
Tocantins	58,2	97,0	98,0	81,6	34,8	6,7
Maranhão	77,4	96,6	96,7	81,9	30,7	6,3
Piauí	70,5	97,9	98,2	81,2	36,1	6,4
Ceará	85,8	97,6	97,6	79,4	28,8	5,3
Rio Grande do Norte	82,2	97,2	97,3	82,8	30,0	5,7
Paraíba	80,1	96,6	96,5	79,0	31,1	6,1
Pernambuco	75,0	96,8	97,4	78,2	30,7	5,7
Alagoas	69,3	95,2	96,2	77,8	37,4	6,7
Sergipe	78,4	96,4	96,6	82,5	34,9	6,0
Bahia	73,4	96,6	97,1	83,1	33,6	6,9
Minas Gerais	66,3	97,7	98,1	81,2	27,5	4,6
Espírito Santo	74,2	96,4	96,9	75,5	28,0	4,3
Rio de Janeiro	74,9	97,4	98,1	86,5	36,9	5,5
São Paulo	80,1	98,0	98,3	86,0	28,6	4,9
Paraná	61,2	97,1	97,5	81,5	29,3	4,9
Santa Catarina	69,7	98,4	99,0	80,3	29,6	6,0
Rio Grande do Sul	45,8	96,1	97,9	79,9	29,6	4,0
Mato Grosso do Sul	55,2	96,5	97,5	76,2	28,6	4,9
Mato Grosso	47,9	96,3	97,0	79,6	27,8	5,8
Goiás	51,7	96,9	97,8	82,7	32,4	5,6
Distrito Federal	70,1	97,8	98,4	87,6	38,9	7,8
	2008					
Brasil	72,8	97,5	97,9	84,1	30,5	5,3
Rondônia	43,6	94,7	96,2	76,0	28,6	7,5
Acre	54,7	94,6	96,3	79,7	29,1	8,8
Amazonas	66,5	96,6	97,5	84,2	37,4	11,1
Roraima	81,9	95,7	96,8	84,5	28,0	10,3
Pará	68,0	96,2	96,7	80,9	32,1	6,2
Amapá	63,5	95,7	97,7	89,2	39,4	7,7
Tocantins	58,5	97,2	98,3	84,0	33,8	6,3
Maranhão	81,3	97,7	98,1	83,2	28,6	5,1
Piauí	85,7	98,0	97,9	86,3	33,4	6,3
Ceará	88,4	97,5	97,5	82,5	27,3	5,1
Rio Grande do Norte	81,0	97,1	97,1	82,0	27,2	5,3
Paraíba	80,2	96,0	96,0	79,7	31,1	4,8
Pernambuco	76,1	96,6	96,8	80,4	30,8	5,3
Alagoas	62,6	94,6	95,9	80,1	31,2	5,7
Sergipe	77,7	98,1	98,5	86,8	34,8	5,5
Bahia	78,6	97,8	98,1	84,4	32,9	6,2
Minas Gerais	71,3	98,1	98,4	85,3	28,8	5,0
Espírito Santo	77,3	98,0	98,5	82,9	24,4	4,2
Rio de Janeiro	79,8	97,9	98,2	88,0	35,6	5,3
São Paulo	78,4	98,2	98,4	87,0	28,1	4,5
Paraná	61,7	97,7	97,9	82,8	30,7	5,4
Santa Catarina	73,3	97,2	97,9	81,0	30,6	5,4
Rio Grande do Sul	49,0	97,5	98,7	82,9	30,4	4,1
Mato Grosso do Sul	65,2	98,3	98,6	83,2	27,0	5,2
Mato Grosso	49,2	96,3	97,3	80,5	34,0	6,9
Goiás	60,4	96,6	97,5	83,6	28,2	5,0
Distrito Federal	77,5	97,9	98,2	87,4	41,1	8,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007-2008.