

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: LUTAS E EMBATES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO

<http://dx.doi.org/10.5902/2318133836395>

Pierre André Garcia Pires¹
Rafael Marques Gonçalves²

Resumo

Apresenta-se neste texto um breve histórico de lutas, avanços e conquistas nas principais legislações brasileiras em relação ao princípio da gestão democrática, revisitando, em alguns momentos, apenas artigos que a direcionam para leis posteriores, como a Constituição Federal de 1988: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os planos nacionais de educação: lei n. 10.172/2001 e a lei n. 13.005/2014. Assim como a democracia parte dos princípios de autonomia e liberdade, a gestão democrática também se refere a esses, passando a fazer parte das discussões e embates da educação.

Palavras-chave: legislação educacional; gestão democrática; democratização.

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN LEGISLATION: STRUGGLES AND EMBATES FOR THE DEMOCRATIZATION OF PUBLIC EDUCATION

Abstract

The intention of this article is to present a brief history of struggles, advances and achievements in the main Brazilian legislations in relation to the principle of democratic management, revisiting, in some moments, only articles that direct it to later laws, as constitutional principle of the Federal Constitution of 1988: the Law on the Guidelines and Bases of National Education, law n. 9,394/96 and the National Education Plans: law n. 10,172 / 2001 and law n. 13,005/2014. Just as democracy is based on the principles of autonomy and freedom, democratic management also refers to these, becoming part of the discussions and clashes of education.

Key-words: educational legislation; democratic management; democratization.

¹ Universidade Federal do Acre, Brasil. E-mail: pierreufac@gmail.com.

² Universidade Federal do Acre, Brasil. E-mail: rafamg02@gmail.com.

Introdução

A partir do início dos anos 1980 a sociedade brasileira passou por um momento em que as transformações em todos os setores começaram a provocar mudanças nas relações sociais e de poder, inclusive na educação. Para Albuquerque (2012) foi um momento importante para o Estado e para a sociedade:

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 reclames em prol 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 vigorava durante o regime militar. (p 12)

Essas mudanças exigiram um novo redimensionamento em todos os sistemas da sociedade. Entre lutas e embates dos diferentes setores da sociedade foi elaborada a Constituição Federal de 1988, tendo como um de seus princípios educacionais a gestão democrática da educação.

Ao longo da década de 1980 as baixas taxas de crescimento econômico em comparação com o período anterior renderam-lhe a fama de década perdida, mas em relação ao setor da educação foi considerada uma década promissora considerando a própria luta pela democratização educacional do país (Minto, 2010). Essas discussões sobre democratização e gestão posteriormente passam a se constituir num princípio para a educação declarado pela CF no artigo 206, inciso VI: a gestão democrática do ensino público.

O princípio da gestão democrática se materializou como resposta às demandas da sociedade e dos movimentos sociais no contexto de mudanças no Estado brasileiro com o fim da ditadura militar. Para Peroni e Flores (2014), esse princípio se torna importante para a democratização do âmbito educacional, destacando aspectos importantes para sua efetivação, “a construção do projeto político pedagógico, a participação em conselhos da escola, a eleição de diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia” (p. 186).

As unidades escolares, dada à história de constituição da educação de massas no Brasil, buscam atender todas as camadas sociais. Assim, pensamos o contexto escolar como uma arena em disputa onde a gestão seja o ato de decidir, de planejar e de executar ações educacionais de forma que nessa conjuntura encontremos um espaço coletivo de diálogo, de participação, consensos e contradições, que busquem se transformar, garantindo de certa forma a qualidade da educação.

O contexto da legislação nacional e os caminhos para a gestão democrática

No âmbito educacional percebemos que as diretrizes e regras são emanadas de órgãos competentes, como o próprio Estado, e que a educação brasileira é hierarquizada e muitas vezes apresenta pouca representatividade da comunidade. O Estado direciona a

educação mais como uma preocupação política e de poder do que como uma preocupação social, o que muitas vezes significa que as normas, mesmo propostas, não chegam a ser cumpridas em sua plenitude ou têm interpretações equivocadas, diferentes das intenções originais. Saviani (1987) explica essa questão apontando que

dada a maior representatividade do Parlamento em relação ao conjunto da sociedade, pode-se compreender por que, por pressões da sociedade civil, se possa chegar à aprovação de leis de interesse da população sem que, entretanto, como tem ocorrido frequentemente no Brasil, tais leis ganhem plena vigência. Isto pode ocorrer porque, embora a lei, tendo sido aprovada, esteja, de direito, em vigor, de fato ela pode se tornar letra morta seja passivamente (incúria administrativa ou judicial), seja ativamente (empenho governamental em ignorar a lei ou hermenêutica jurídica e sentenças proletárias, condenatórias ou absolutórias proferidas nos tribunais). Parece residir aí a base explicativa de slogans que passaram a integrar o nosso folclore político, tais como: a lei é boa; pena que não é aplicada”; ou “aos amigos, tudo; aos inimigos a lei. (p. 17)

A década 1980, por ser o início da redemocratização do país, embora o regime anterior implantado no Brasil, em decorrência do golpe militar de 64, se justificasse “resguardar a democracia do país” temos, a partir desta década, uma crítica à gestão autoritária e tecnocrática dos anos da ditadura. Para Mendonça (2000), este foi um momento importante para a política educacional no país:

O processo de redemocratização gradual e controlada que o país experimentou, na passagem do regime militar para o regime civil, entre o final dos anos setenta e início dos anos oitenta, e o processo de organização política no campo educacional marcado pela luta sindical e pela atividade de reformulação de políticas educacionais de Estado contribuíram para a implantação desse ambiente propício à descentralização e à democratização da gestão escolar. (p. 84)

Com a promulgação da CF (1988) e a aprovação da LDB (Lei n. 9.394/96), foi aberto espaço para o fortalecimento do princípio da gestão democrática e da educação como direito dos sujeitos, onde, a partir da criação de leis posteriores, se reforçam e se complementam estes princípios para o contexto educacional. A descentralização do poder exercida através da construção coletiva e da autonomia da própria escola começa a ser discutida nos sistemas de ensino, tendo, no decorrer das décadas subsequentes, outros documentos oficiais que dialogam com a gestão democrática no contexto escolar.

A partir de 2001, com Plano Nacional de Educação - PNE -, Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, desdobraram-se planos setoriais nos municípios, Estados e Distrito Federal por um período de 10 anos. O âmbito educacional brasileiro esperava que esse plano desdobrasse e detalhasse propostas da CF e da LDB de forma a garantir a previsão de ações, principalmente no que se refere ao tema desta artigo. Segundo Albuquerque (2012):

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 Legislativo

brasileiro, há três produções legislativas fundamentais ao estudo da gestão educacional. Trata-se da CF 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. (p. 95)

Em 2014 foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação, lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual também reforça a questão da gestão democrática em sua meta 19, ampliando as discussões do plano anterior e contendo oito estratégias para sua implementação.

O envolvimento de todos a partir dessas legislações é conclamado através da participação no âmbito educacional procurando com isso descentralizar ações e tomar decisões em relação a gestão democrática e ainda segundo Cury (2005), essa tem seu nascedouro efetivo na elaboração e execução da proposta pedagógica das instituições de ensino.

Esses momentos são significativos para a democracia no país, especificamente para a democratização da educação e seus sistemas de ensino, pois a escola começa a ser progressivamente responsável por suas tomadas de decisões. Isso possibilita que se organize em seus diferentes contextos, embora de acordo com regramentos estabelecidos em seus sistemas de ensino, muitas vezes criadas, por assim dizer, pelo próprio Estado, mas agora de forma a contar com a participação de todos pela construção de uma escola dita justa e de qualidade. Para Romão (2000, p. 24), um momento produtivo de aprendizado entre os sujeitos que, “por pior que seja a deliberação e ação coletivas, o preço pago por sua falta de consistência e inoportunidade forçará, ainda que pela via negativa, um aprendizado do grupo [preparando-os para ações futuras]”.

A gestão, dessa forma, pode ser vista como algo sistemático através da descentralização e autonomia, de modo que venha organizar ordenadamente todo o processo educacional dentro de uma unidade federativa. Embora essa seja a ideia central da gestão, mas ainda haja no âmbito da escola um sistema democrático que favoreça a participação de todos nesse processo de ordenamento do espaço escolar muitos sujeitos não participam.

Neste sentido, o campo da gestão democrática como princípio de uma política de direito dentro do contexto educacional e de seu próprio sistema de ensino, é um campo de lutas e disputas, nas quais as questões são socializadas e discutidas de forma a envolver todos os sujeitos. Tem-se, dessa forma, a força do coletivo para se chegar a uma decisão e fazê-la funcionar.

O princípio de gestão democrática e a Constituição Federal de 1988

Ao analisar as constituições brasileiras, ao que se refere ao processo educacional, pode-se perceber que a Carta Constitucional de 1988 se destaca num momento constituinte que exigia, além de um processo de redemocratização do país, o retorno de um Estado de Direito para a população brasileira. Estado esse que propõe tomada de decisões do povo em vários aspectos, uma vez que a sociedade brasileira saía de um período ditatorial, com expectativas de viver um momento mais democrático. Adrião e Camargo (2007) apontam que

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno das eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configura um ‘clima’ por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado. (p. 63)

O próprio processo de um Estado, dito agora democrático e participativo, começa a fazer parte da discussão do país. Com isso e com a abertura política para as participações populares, os sujeitos passam a questionar através de movimentos populares sua participação na vida política do país. A CF representa um salto de qualidade para a educação, pois propõe também um regime colaborativo entre os entes federados.

De acordo com Silva e Peroni (2013) conforme a Carta da Conferência Brasileira de Educação (1986), a política educacional de descentralização passará pelas universidades e por todos os níveis de educação dos entes federados, de forma a garantir a autonomia e a democratização do processo educacional no país

as Universidades e demais instituições de ensino terão funcionamento autônomo e democrático. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos; o Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantem o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino. (Conferência Brasileira De Educação, 1986)

Mendonça (2000) também percebe esses mecanismos da democratização de gestão democrática no documento referente à Carta de Goiânia, explicitamente nesses, dois momentos distintos, como parte do processo de democratização da educação pública brasileira, levando posteriormente a se transformar como um princípio de gestão democrática de ensino público na forma da lei, acreditando ser um avanço no que se refere à democratização.

A Carta Constitucional prescreve uma série de princípios que devem ser atendidos, metas a serem atingidas e formas de organizarem todo o processo educacional a partir de leis posteriores que viessem atingir todas as etapas e modalidades de ensino, sendo um de seus princípios a gestão democrática, já que a CF (1988) foi a primeira a introduzi-la. Isto é visto por Mendonça (2000) como um momento significativo de mudança democrática da educação para o país:

Na seção dedicada à educação, além dos direitos já referidos, a Constituição estabeleceu uma série de sete princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, dentre ele incorporando uma inovação que não havia constato de nenhuma das constituições anteriores nem de legislação federal infraconstitucional sobre a educação, a da Gestão Democrática do Ensino Público na forma da lei. Desse modo, teve o país

anexado à sua Lei Maior o princípio que refletia o estágio mais avançado da luta pela democratização da educação pública, abrindo caminho para a regulamentação de mecanismo de sua implantação na legislação educacional. (p. 89)

O texto que comporia a institucionalização da questão da gestão democrática, no âmbito educacional, na Assembleia Constituinte, se encontrava em processo de luta e disputa em relação à questão dos grupos que defendiam o setor público e dos grupos que defendiam o setor privado. Para Adrião e Camargo (2007), o primeiro setor, nesse momento, era constituído por representantes do ensino público, representados pelo Fórum Nacional da Educação em Defesa da Escola Pública, e discutiam a participação de todos os envolvidos - pais, alunos e comunidade local - na elaboração de políticas educacionais, defendendo a gestão democrática do ensino.

Ainda para os autores, o outro grupo, denominado de segundo setor, era representado por sujeitos ligados aos interesses privados de ensino, que apresentavam várias divergências à proposta, entre elas a distribuição de verbas públicas também para o setor privado e a própria concepção e visões referentes à educação e à gestão de maneira limitada ao proposto no texto.

No entanto, a proposta final foi alterada e direcionada para o sistema público de ensino, incorporando o conceito de gestão democrática proposto pelo Fórum, que consolida, como prevê em seu art. 206, um processo de gestão democrática do ensino público de educação do país.

Para Adrião e Camargo (2007), a expressão *público* foi acrescentada à redação final, excluindo, assim, a gestão democrática do ensino privado. Também a partir do que completa esse princípio, “na forma da lei” definiu exequibilidade, ou seja, a possibilidade de algo a ser executado, para que as legislações posteriores, de acordo com a Carta Constitucional, especificassem e cumprissem a implementação de tal princípio:

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 aplicabilidade foi protelada. Além disso, a ideia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional. (Adrião; Camargo, 2007, p. 67)

Esse princípio expressou os anseios dos atores do âmbito educacional público de ensino de forma a elaborarem políticas e participarem das decisões em seu meio, que eram silenciados pelo regime autoritário anterior, uma vez que, sendo incorporados pela legislação, deveriam ser responsáveis por essas participações e decisões. Foi uma conquista parcial, por ter sua abrangência limitada e a operacionalização proposta a regulamentações futuras.

Assim, a CF de 1988 marcou um momento importante para o processo educacional incorporando como um dos princípios educacionais a gestão democrática como parte dos sistemas de ensino, ao incorporar esse princípio destaca que seus desdobramentos sejam feitos por legislações posteriores de forma que o regulamente.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o cenário de discussão da gestão democrática

A partir de dezembro de 1988 começou a ser discutida a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com o desgaste do regime autoritário anterior, seria necessária uma lei que atendesse o novo contexto educacional nessa transição democrática e que fosse pensada de acordo com a nova Constituição Federal. Anterior a ela, temos a lei n. 4.024/61, que tramitou por treze anos e teve duas modificações por leis subsequentes, conforme Saviani (2003): a lei n. 5.540/68, que alterou dispositivos somente do Ensino Superior, e as normas da lei n. 5.692/71, que transformou os antigos ensinos primário e secundário em ensinos de 1º e 2º graus, e que não propunha nenhuma forma de democracia em seu texto.

Em dezembro de 1988, o deputado Octávio Elísio apresentou à Câmara de Deputados o texto do primeiro projeto da lei n. 9.394/96, para a qual houve audiências públicas, consultas a especialistas e consideração de emendas. Esse projeto tem como base de discussão o texto de Demerval Saviani *Contribuição à elaboração da nova LDBEN: um início de conversa*, de 1988, que, a princípio, era para esclarecer as expressões das diretrizes e bases, de acordo com Saviani (2003), mas tornou-se o documento para o início da discussão da nova lei da educação nacional.

De acordo com o contexto que se estava vivenciando, se registra uma abertura para a participação e contribuições intensas para essa nova etapa da educação no país. Diversos grupos que participaram do processo de elaboração do Art. 205 da Constituição Federal, que defendiam o ensino público, se articularam no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, somando um número bem mais significativo do que durante o processo constituinte, num total de vinte e seis entidades. Todos os grupos direcionaram alguma questão acerca da gestão democrática da educação, percebendo-se, porém, diferentes posicionamentos em relação às instituições ligadas ao setor público e privado em torno da gestão:

Em relação à gestão democrática da educação, o deputado Otávio Elísio defendeu que democrática deve ser não somente a escola pública, mas independentemente, se privada ou pública, deve desenvolver suas atividades dentro do espírito democrático e participativo, sem preconceitos, estimulando a participação da comunidade na discussão e implementação da proposta pedagógica. (Albuquerque, 2012, p. 139 apud Oliveira, 1997)

Assim sendo, as entidades que estavam ligadas ao setor privado queriam uma garantia na questão em pauta, de forma que alguns privilégios no ensino privado fossem garantidos na lei. Uma das proposições era garantir que o Estado repassasse verbas a essas instituições, ou seja, defendiam uma democracia no sentido de socialização dos recursos públicos, sem, no entanto, estender à comunidade para participação na administração, como proposto anteriormente na CF referente à educação, uma forma agora de tentar garantir algumas propostas. Contudo, isso vinha ferir o texto constitucional, que propõe a gestão democrática somente no ensino público.

Em 28 de junho de 1990, um novo substitutivo foi apresentado à Câmara de Deputados: o substitutivo Jorge Hage. Essa nova proposta apresentava em seu contexto várias expressões que direcionavam a questão democrática no âmbito educacional.

Em maio de 1992, o senador Darcy Ribeiro deu entrada, na Comissão do Senado, a um novo projeto da lei n. 9.394/96, que era diferente do projeto em tramitação na Câmara. Após várias tentativas entre a Câmara de Deputados e o Senado Federal, o projeto de Darcy Ribeiro foi apresentado em sucessivas versões de seu substitutivo, mas, baseando-se praticamente na primeira versão de seu projeto, reorganizando títulos e artigos. Quando é encaminhado definitivamente para o Senado, o projeto foi aprovado com a ausência de vetos.

A questão da gestão democrática foi contemplada na lei n. 9.394/96, art. 3º, inciso VIII, bem como nos artigos 12, 13 e 14, estes por reivindicações do FNDEP, atribuindo responsabilidades aos estabelecimentos de ensino, envolvendo a comunidade escolar na interação entre a escola e em participações de conselhos, aqui princípios de gestão democrática. Paro (2007) destaca também alguns artigos que têm relação com a gestão democrática, além dos já elencados anteriormente: o Art. 4º e o Art. 25, como dever do Estado para a educação escolar: “Esses dispositivos estão relacionados à gestão democrática da escola, à medida que dizem respeito à necessária adequação de recursos e pessoal para dar conta dos objetivos da “escola pública”, mas enfatiza que pode se tratar de uma farsa educacional, pois separa conceitos como qualidade e quantidade (p. 75).

O autor ressalta, ainda, a autonomia da escola, art.15, referente a questões pedagógicas, administrativas e de gestão financeira, e que não devemos confundir descentralização de poder com desconcentração, uma vez que se possibilita a participação efetiva dos sujeitos nas tomadas de decisões e que a escola tenha um mínimo de poder em seu meio. Para Rivas (1991) a desconcentração se refere às funções que o órgão gestor central repassa a entidades regionais - não sendo livres estas para decidir -, dependendo diretamente dos órgãos centrais de decisão, sendo que para ele a descentralização as entidades apresentam um grau significativo de poder de decisão, ou seja, de decisão real.

Mas, este poder deve ser compartilhado com os que lá se encontram, de maneira que venha atender aos anseios da escola de forma mais efetiva e concreta, realçando que “autonomia nem sempre está associada à democracia” (Paro, 2007, p. 77), num sentido de que a gestão da escola não atende um ou outro grupo, mas sim à escola como um todo.

Os planos nacionais de educação

O Plano Nacional de Educação - PNE - foi mais uma conquista no âmbito educacional depois da CF e da lei n. 9.394/96, como proposta de Estado. Marca mais um processo do regime de colaboração entre os entes federados, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a partir de que suas ações sejam pensadas e incorporadas de forma coletiva para atender de forma efetiva as demandas dos sistemas de ensino e a gestão

democrática do país. O planejamento feito em relação ao Plano marca um momento político e histórico para a educação brasileira, envolvendo negociações, discussões e decisões acerca de escolhas que possibilitariam um meio de instrumentalizar todo o seu processo de realização.

Plano Nacional de Educação - lei n. 10.172/2001: este plano foi primeiro aprovado por lei, direcionando a ação do Estado de forma a torná-la real e concreta. As discussões em torno do primeiro Plano foram conduzidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Devido ao grande processo de democratização ocorrido na década de 1980, esse Fórum foi escolhido por contemplar duas forças conduzidas pelos educadores brasileiros: uma relacionada às questões sindicais e a outra às questões acadêmico-científicas.

Além disso, entre as ações do Fórum na política educacional está sua intervenção no processo constituinte e na própria elaboração da lei n. 9.394/96, participando de várias negociações, embora Bollmann (2005) descreva vários descontentamentos, em relação aos rumos da Lei 9.394/96, pelos integrantes do Fórum. Assim, participar da elaboração do PNE era a maneira de tentar conduzir ações à educação de forma mais efetiva do que na legislação anterior. O PNE tem fundamentos legais descritos na CF, art. 214, conforme citado anteriormente, e na lei n. 9.394/96, art. 9º.

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 com do direito de todos e dever do Estado, possibilitaria a elaboração de um documento de referência, com base nas experiências do campo pedagógico-institucional, de um lado, de outro, nas deliberações internas das entidades. Também teriam como fonte de consulta o acúmulo de conhecimentos elaborados pelas diferentes entidades, especialmente as do campo acadêmico-científico (Bollmann, 2005).

Durante a elaboração do PNE, percebemos que as concepções sobre gestão democrática também foram discutidas de forma que se identificasse e se entendesse o real conceito da proposta. Desde a CF e a lei n. 9.394/96, a discussão do princípio de gestão democrática perpassa por conflitos, anseios, definições, lutas que a colocam como ponto fundamental dentro dos sistemas de ensino público, de forma que a mesma venha possibilitar, dentro do cenário educacional, um momento de participação através de ações coletivas em seu meio, juntamente com anseios dos profissionais da educação e da comunidade escolar em participar das decisões do âmbito escolar.

Até a aprovação do plano foram apresentados ao Congresso Nacional dois projetos de lei. Os projetos foram tramitados desde o dia 10/02/1998 até o dia 09/01/2001, quando a proposta é transformada na lei n. 10.172/2001, através do substitutivo apresentado pelo deputado Nelson Marchezan, seu relator na etapa final da aprovação.

O primeiro projeto de lei nº 4155/1998 foi apresentado por entidades pertencentes ao FNDEP durante reuniões dos Congressos Nacionais de Educação I e II ocorridos em julho 1996 e novembro 1998, respectivamente. O princípio de gestão democrática fazia parte da discussão da proposta, uma vez que descentralização, autonomia, colaboração, planejamento, avaliação e execução só podem ocorrer de forma democrática, sendo assim, contemplado o princípio:

Depreende-se das diretrizes do PL 4155/1998 a centralidade da gestão democrática em sua proposta de PNE 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. A escola é percebida como lócus privilegiado para a formação da cidadania e gestão democrática da educação. (Albuquerque, 2012, p. 203)

O segundo projeto de lei, n. 4173/1998, foi apresentado pelo poder executivo, representado pelo MEC, a partir de consultas a entidades educacionais como Conselho Nacional de Educação - CNE -, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - Consed - e União Nacional de Secretários Municipais de Educação - Undime.

O projeto considerou algumas propostas da Unesco como, por exemplo, a Conferência Mundial para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Segundo Albuquerque (2012) “a elaboração da proposta do 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” (p. 205).

Esses projetos de lei tramitaram juntos na comissão até a apresentação do substitutivo de Nelson Marchezan, que sugeria a rejeição do PL 4155/98, mas que procurou aproveitar uma parte significativa da proposta e a aprovação do PL 4173/98, na forma do substitutivo anexo, acolhendo parcialmente/ integralmente as emendas propostas nesse projeto de lei.

Entre os objetivos e prioridades em relação à gestão aprovados na lei n. 10.172/2001, temos a 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, destacando, também, a divisão de responsabilidades pelos entes federados. Entre suas diretrizes, este Plano Nacional de Educação define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação (Brasil, 2001b).

Especificamente, a meta 22 está se referindo de forma direta à gestão democrática: “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (Brasil, 2001b, p. 178). Percebemos, aqui, que a responsabilidade se encontra em cada sistema de ensino público em criar as normas de gestão democrática, mas com participação dos sujeitos do espaço escolar.

A partir disto, os sistemas de ensino deverão apoiar e dar subsídios para que as instituições de ensino efetivem a gestão democrática para que possam desenvolver uma gestão democrática que venha atender os espaços educacionais públicos. Não são criadas estratégias, no Plano, que direcionem as ações para que estas se concretizem, ficando a critério dos sistemas de ensino e das escolas interpretar e definirem o que vem a ser gestão democrática em seus sistemas e as ações que a contemplem.

A partir de 2010 foi elaborado um projeto de lei n. 8.035/2010 que foi discutido e criou um novo Plano Nacional de Educação, que envolveu Estado e Sociedade, no período pós-redemocratização, tendo o objetivo de orientar as políticas das redes públicas e privadas de ensino (Brasil, 2014a). A partir da lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, é aprovado por lei, o Plano Nacional de Educação.

O novo Plano Nacional de Educação: lei n. 13.005/2014

Para a discussão do atual plano nacional de educação foi elaborado um projeto de lei n. 8.035/2010, encaminhado à Câmara Federal em 2010, pelo então ministro da Educação, Fernando Haddad. Passaram-se oito meses até que o projeto tenha sido tramitado na Comissão de Educação da Câmara. No período entre 2010-2012 o projeto levou uma intensa mobilização da sociedade, inclusive sendo ameaçado por prazos e redução de participação democrática.

Em sua primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados foram sugeridas em torno de 2900 ementas; Entre algumas entidades que se mobilizaram para essas ementas, destacamos União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a UNE.

Durante sua tramitação no Senado Federal, a mobilização social se manteve, embora antes de chegar ao Senado, o Governo Federal tenta retardar o projeto: “Após 18 meses de tramitação na Câmara, o Governo Federal tentou, através do Recurso nº 162/2012, atrasar o envio do Projeto do novo PNE ao Senado Federal, mas esse recurso foi derrubado” (Peroni; Flores, 2014, p. 183).

Entre o período de 2012-2014 o projeto tramitou pelo Senado Federal, retornando a Câmara dos Deputados para ajustes. Após as adequações propostas incluindo o retorno da expressão *pública* na Meta 20 e a permissão na proposta, de determinados investimentos públicos para a educação indicados pela Comissão Especial da Câmara é aprovado o texto do PL 8035/2010 em 03 de junho de 2014. Ao ser encaminhado para a sanção presidencial, é sancionado sem vetos em 25 de junho de 2014, a Lei nº 13005/2014.

Diferentemente do plano anterior, apresenta 14 artigos que se desdobram e propõem 20 metas com suas estratégias para que os sistemas de ensino público e privado se organizem para cumpri-las até o ano de 2024. A aprovação desse plano se deu após três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional.

Uma de suas diretrizes expressas no Art. 2º, no inciso VI, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, devendo as metas referentes a esse inciso ser cumpridas pelos sistemas e unidades de ensino ao longo de 10 anos a contar da publicação da Lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal.

Na meta 19, está a relação com o princípio de gestão democrática da educação pública, em assegurar condições, no prazo de dois anos, para sua efetivação:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de méritos e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Brasil, 2014b).

A meta, através de suas estratégias, deve possibilitar que no prazo de dois anos a proposta de gestão democrática seja efetivada, incluindo a seleção de diretores, consolidação dos diferentes órgãos colegiados como o conselho escolar, grêmios estudantis e associação de pais e mestres, a efetivação de fóruns de educação para que possam discutir sobre os avanços e dificuldades da meta proposta e a plena participação da comunidade escolar nas decisões da escola.

Considerações finais

A criação do princípio da gestão democrática na legislação se destaca como um momento no qual são traçadas metas, estratégias e diretrizes para que sua efetivação ocorra de fato e de direito nos sistemas de ensino e atinja o contexto escolar. É uma gestão em que todos os envolvidos no âmbito escolar participam de forma efetiva e consciente do papel de cada um e, acima de tudo, comprometidos com o trabalho e o bem-estar coletivo, garantindo assim a efetivação do próprio direito educacional adquirido.

Como se pode observar a própria gestão democrática não por ser vista como somente uma tomada de decisões, mas acima de tudo que ela apresenta princípios que devem servir para que os sujeitos do espaço escolar desenvolvam suas atividades de forma integrada incluindo sua participação de forma efetiva em todos os momentos da gestão no contexto escolar ou mesmo educacional.

A constituição de mecanismos de gestão democrática permite a participação dos sujeitos em conselhos escolares, em associações de pais e mestres, nas constituições de grêmios estudantis, na elaboração do projeto político pedagógico e na própria eleição de diretores. As ações aqui propostas demonstram como a gestão democrática se legitima nas legislações vigentes, de maneira que esse princípio ocorra nos sistemas de ensino e de forma mais específica se torne uma proposta nas unidades escolares.

Referências

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Teresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-71.
- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. *O princípio da gestão democrática na educação pública*. Brasília: Liber Livro, 2012.
- BOLLMANN, Maria das Graças. A educação e os movimentos de resistência no Brasil: uma reflexão sobre o papel do fórum nacional em defesa da escola pública. *FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA*, 27, 2005. Anais ... Curitiba: FPDEP, 2005, p. 1-7.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2001a.
- BRASIL. *Plano nacional de educação*. Brasília: Senado Federal, 2001b.
- BRASIL. *PNE: mais futuro para a educação brasileira*. Cadernos de Educação: Brasília, 2014a.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2014b.
- GOMES, Ana Valeska Amaral. *Gestão democrática no plano nacional de educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

- MENDONÇA, Erasto F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: Unicamp, 2000.
- MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, Azilde Lina; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (orgs.). *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010, p. 173-200.
- PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB n. 9.394/96. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Teresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007, p. 73-81.
- PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, 2014, p. 180-189.
- RIVAS, Ricardo Hevia. *Política de descentralización em la educación básica y media en America Latina: estado del Arte*. Santiago: Unesco/Reduc, 1991.
- ROMÃO, José Eustáquio. Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 23-31.
- SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2003.
- SAVIANI, Demerval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.
- SILVA, Maria Vieira; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 29, n. 2, 2013, p. 243-262.
- VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 88, n. 219, 2007, p. 291-309.

Pierre André Garcia Pires é doutor em Educação e professor no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Ensino de Ciências e Matemática, no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciências da Saúde na Amazônia Ocidental e dos cursos de licenciaturas da Universidade Federal do Acre.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2408-876X>.

Endereço: Rua São Damião, 113 - 69919-854 - Rio Branco - AC - Brasil.

E-mail: pierreufac@gmail.com.

Rafael Marques Gonçalves é doutor em Educação e professor no Programa de Pós-Graduação em Educação, no curso de Pedagogia e demais licenciaturas da Universidade Federal do Acre.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9038-1542>.

Endereço: Rua: Alameda Madri, 125 - 69915-479 - Rio Branco - AC - Brasil

E-mail: rafamg02@gmail.com.

Recebido em 15 de janeiro de 2019.

Aceito em 2 de maio de 2019.

