

Gestão democrática na educação básica

Delineamentos da matéria no pós-LDB

ELTON LUIZ NARDI*

RESUMO: O artigo aborda o tema da gestão democrática da educação básica em documentos do processo legislativo que culminou na atual LDB, assim como em projetos do legislativo federal que versaram sobre a matéria, cuja proposição ocorreu ao longo das duas décadas da LDB. Destaca que o delineamento de diretrizes para a gestão democrática continuou sendo ensaiado no pós-LDB, com evidências de que esse delineamento ocorre em um campo de disputas por projetos distintos de gestão.

Palavras-chave: Gestão democrática. Educação pública. LDB.

Democratic management within basic education

Material design after the law on guidelines, directives and bases for education (LDB)

ABSTRACT: The article addresses the theme of democratic management within basic education as seen as much in documents from the legislative process, culminating in the formulation of the LDB guidelines, as with projects from the federal legislature which have reversed this material and whose proposals have been running in the two decades since the approval of the LDB. We highlight the formulation of directives for democratic management, which have continued to be implemented since the formulation of the LDB, and show evidence that the design of these directives is situated in the context of a disputed field of distinct management projects.

* Doutor em Educação. Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) – Seção de Santa Catarina, pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nupe) e da Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red Estrado). Também é membro do Grupo de Pesquisa “Educação, Políticas Públicas e Cidadania” (GEPPeC) e da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE). Joaçaba/SC – Brasil. *E-mail:* <elton.nardi@unoesc.edu.br>

Key words: Democratic management. Public education. Guidelines, directives and basis for education (LDB).

Gestión democrática en la educación básica

Elaboraciones de la cuestión después de la LDB

RESUMEN: El artículo aborda el tema de la gestión democrática de la educación básica en documentos del proceso legislativo que culminó en la actual LDB, así como en proyectos del poder legislativo federal dedicados a la cuestión que se propusieron a lo largo de las dos décadas tras la promulgación de la LDB. Se siguió ensayando la elaboración de directrices para la gestión democrática en el periodo posterior a la LDB, con evidencias de que esa elaboración tiene lugar en un campo de disputas por proyectos diferentes de gestión.

Palabras clave: Gestión democrática. Educación pública. LDB.

La gestion démocratique dans l'éducation basique

Délimitations de la question dans le post- LDB

RÉSUMÉ: L'article aborde le thème de la gestion démocratique de l'éducation basique dans les documents du procès législatif qui a abouti à l'actuelle LDB tout comme dans les projets du législatif fédéral qui ont concerné cette question, dont la proposition s'étend tout au long des deux décennies de la LDB. Il souligne que la délimitation des lignes directrices pour la gestion démocratique continue à être testée dans le post-LDB, avec pour preuves le fait que cette délimitation se produit au sein de différends sur des projets de gestion distincts.

Mots-clés: Gestion démocratique. Education publique. LDB.

Introdução

Uma abordagem histórico-sociológica do tema da gestão democrática na educação básica, desde a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), permite-nos tanto realçar elementos do entorno desse tema, como destacá-lo enquanto peça de projetos de educação em disputa, posto considerarmos que realização da democracia implica na combinação entre socialização da participação política e socialização do poder (COUTINHO, 2003).

Este trabalho desloca as lentes para o contexto e o processo histórico da atual LDB, demarcados entre o projeto inicial e o primeiro vintênio da Lei, a fim de identificar como o tema foi sendo incorporado, no período, em documentos legislativos que tratam da matéria e em argumentos de envolvidos na produção.

Na primeira parte do trabalho, apresentamos algumas notas sobre o processo de elaboração e tramitação do projeto de LDB, buscando assinalar ideias e bandeiras que se transformaram no primeiro projeto de lei e que, no curso da tramitação, foram sendo esvaziados e transmutados (SILVA, 1998), bem como perceber conexões, relações, apropriações e traduções operadas no movimento de tessitura do texto da nova LDB. Já na segunda parte, voltamo-nos ao pós-LDB, tendo em conta os desdobramentos sobre a matéria no campo legislativo, bem como sentidos, conformações e tensionamentos evidenciados nessa arena.

Notas sobre a gestão democrática da educação na LDB

Como parte do movimento crítico que despontou no Brasil em meados da década de 1970 e que deu lugar a importantes reivindicações por mudanças no sistema educacional do País, constituiu-se, entre os educadores, um consenso sobre bases de um projeto nacional de educação, nelas também compreendida a democratização da gestão.

A Carta de Goiânia, construída no âmbito da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1986, e que representou um momento de convergência pela mobilização em prol da democratização da educação pública, destacou um conjunto de princípios orientadores da edificação do projeto defendido. De acordo com Xavier (2003, p. 26), a relação entre educação e democracia passava a demandar uma organização de frentes de lutas, lançando sobre os educadores um duplo desafio: “ampliar suas esferas de ação sem, contudo, descuidar da construção de um consenso mínimo em torno de princípios gerais e eixos comuns capazes de aglutinar a luta permanente pela Educação para a Democracia”.

No conjunto de 21 princípios contidos na Carta, a gestão, entendida como um dos níveis em que devem figurar mecanismos de democratização da educação pública, foi enfocada em dois pontos do documento:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos;

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 9-10).

Na Conferência de abertura da IV CBE, Luiz Antonio Cunha (1986) assinalou a gestão devida ao imperativo do ensino democrático como a “exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada.”

Repercutida essa defesa no processo Constituinte, com importante protagonismo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), a matéria obteve lugar na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu art. 206, inciso VI, que estabelece o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Vale destacar que, em proposição discutida em fase anterior, as negociações sinalizavam a opção pelos “princípios da democratização do acesso e permanência na escola e gestão do ensino com a participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade” (TAVARES, 2003, p. 28). Contudo, em razão da ação do chamado “Centrão”, composto por um grupo suprapartidário, a abrangência do princípio foi estreitada, de modo a restringi-lo à escola pública.

Em relação à LDB, o projeto de Lei PL nº 1.258, de 1988, submetido à Câmara pelo deputado Octavio Elísio (PSDB/MG), tendo por base a proposta esboçada por Dermeval Saviani e publicada na *Revista ANDE*, não portava em específico o princípio da gestão democrática do ensino público, de modo que elementos atinentes ao tema seriam incorporados e retocados ao longo do intrincado processo de tramitação do projeto na Câmara e no Senado Federal.

Uma breve incursão nos principais desdobramentos desse processo, necessária a uma leitura do tema no pós-LDB, pode ser realizada, considerando-se o período compreendido entre a apresentação do projeto, pelo Deputado Octávio Elísio, em 28 de novembro de 1988, e a aprovação da nova LDB no mês dezembro de 1996, tendo por referência o conteúdo de documentos que informam delineamentos da matéria nos diferentes desdobramentos do processo no Legislativo. Consideremos, nesse âmbito, diretrizes balizadoras da gestão democrática do ensino, realces à autonomia da escola e, por fim, espaços e mecanismos de participação com vistas à instrumentalização de tais princípios.

Sobre diretrizes relacionadas à gestão democrática do ensino público, as proposições lançadas desde o início do processo resultaram em diversas mudanças até o texto final da LDB. No projeto apresentado pelo deputado Octávio Elísio, constava que a educação nacional, “inspirada em ideais democráticos, visa colocar cada cidadão brasileiro na condição de poder ser governante e de controlar quem governa” (art. 1º, alínea “b”), sem menção expressa a meios, mecanismos e espaços de participação. O art. 11 referia o Conselho Federal de Educação, órgão com autonomia econômica, financeira e administrativa, a ser composto por “[...] um terço por indicação do Ministro da Educação; um terço por indicação da Câmara Federal; e um terço por indicação das entidades representativas do magistério.” O art. 15 definia a existência de um Plano Nacional de Educação e de planos estaduais de duração quadrienal, todos a serem aprovados pelos respectivos conselhos de educação.

Importa lembrar, contudo, que por três ocasiões seguidas o próprio autor apresentou emendas ao projeto, indicativas de sua atenção sobre o tema aqui focado. Na primeira delas, apresentada em 15 de dezembro do mesmo ano, buscou dar lugar a um capítulo intitulado “Gestão democrática das escolas de 1º e 2º graus”, nele contido a seguinte diretriz: “As escolas públicas e particulares devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo [...].”

Na segunda emenda, de 4 de abril de 1989, o conteúdo da alínea “b” do art. 1º passa a referir que a posição de governante ou de controlador dos dirigentes, creditada a cada cidadão brasileiro, terá como âmbitos as “diferentes instâncias de gestão democrática”. Além disso, redefinia a estrutura da lei, trazendo uma seção intitulada “Gestão democrática”, ampliada a diretriz nascida da primeira emenda, embora se mantendo em dois artigos. Também inclui no texto que o desenvolvimento das atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo deve ocorrer “sem preconceitos de raça, de cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...].” (art. 61).

Na terceira e última emenda, apresentada pelo autor em 13 de junho de 1989, a preocupação de Octávio Elísio realmente se aclara (TAVARES, 2003). O conteúdo da alínea “b” do art. 1º, repositado na alínea “c”, foi preservado no texto, tendo sido incrementada a seção destinada à “Gestão Democrática e Participativa”. Passa a referir as escolas e os sistemas de ensino e dispõe sobre um conjunto mais alargado de condições de instrumentalização do princípio da gestão democrática na educação básica, quais sejam: constituição de conselhos de escola, com função de planejamento e avaliação do processo educativo; participação do pessoal do magistério, estudantes ou seus pais ou responsáveis e funcionários na composição de seus colegiados normativos e deliberativos, nos conselhos de escola; escolha democrática e participativa dos dirigentes das instituições educacionais públicas, com participação do pessoal do magistério, estudantes e seus pais ou responsáveis e funcionários; e transparência nas decisões internas e

no recebimento e uso de seus recursos, com garantia de acesso às informações (incisos I, II, IV e V do art. 19).

Conquanto tenha ocorrido um alargamento dos espaços e mecanismos de participação na última versão do projeto, nela não constava mais a participação da comunidade na elaboração e implantação da proposta pedagógica, tendo sido a eleição para dirigentes escolares substituída pela “escolha democrática e participativa”. Foi também na terceira emenda do autor que o tema da autonomia da escola obteve menção pontual. O §1º do art. 17, estabelecia: “Os Sistemas de Ensino assegurarão às escolas a necessária autonomia para que tenham condições de preparar sua proposta pedagógica e organizar o currículo pleno, nos termos desta lei.”

Em relação ao substitutivo do relator deputado Jorge Hage (PSDB/BA), cuja aprovação pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto ocorreu em 28 de junho de 1990,¹ a parte do texto destinada aos fins da educação nacional, em comparação com proposta final de Octávio Elísio, teve o seu conteúdo alterado. No art. 2º do substitutivo, a menção aos fins é precedida do destaque à fundamentação nos ideais de igualdade, liberdade, democracia e solidariedade, incluindo justiça social e felicidade humana, além do trabalho como fonte de riqueza, dignidade e bem-estar universais. A referência anterior à promoção de condições de participação política de cada cidadão, em diferentes instâncias de gestão democrática, cedeu lugar ao “aprendizado da participação” (inciso II) e à “preparação do cidadão para a efetiva participação política” (inciso VI).

Vale destacar que o substitutivo em questão não preservou uma seção específica destinada às diretrizes para a gestão democrática, somente fazendo constar no art. 7º, inciso VI, que a gestão democrática constitui um dos princípios a ser observado na educação escolar. Um reforço a esse princípio pode ser verificado em algumas normas arroladas no art. 9º do substitutivo (incisos II, III e IV), que dispõem sobre a orientação a ser dada ao Sistema Nacional de Educação, destacando-se: a administração democrática da política educacional; a participação da sociedade; e a descentralização dos processos decisórios. Também merece destaque o disposto no art. 15, relacionado mais diretamente à gestão dos sistemas de ensino, que firma a obrigatoriedade da adoção da forma colegiada e representativa, com a participação das comunidades interna e externa, na composição do órgão normativo dos sistemas.

Os espaços e mecanismos destacados no substitutivo recaíam nas figuras do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, instância de consulta e articulação com a sociedade (parágrafo único do art. 10), sob a coordenação do próprio Conselho. Já o tema da autonomia da escola obteve lugar no art. 22 do substitutivo Jorge Hage. Os dispositivos ali contidos determinavam que os órgãos normativos dos sistemas de ensino deveriam assegurar autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às suas escolas. No caso dos sistemas estaduais, o § 2º do mesmo artigo determinava a descentralização de decisões e controles de caráter pedagógico, administrativo e financeiro.

A respeito do projeto do senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), cuja apresentação ocorreu em 20 de maio de 1992 e a aprovação, na Comissão de Educação, em 2 de fevereiro de 1993, quando o substitutivo de Jorge Hage ainda tramitava na Câmara dos Deputados, as diretrizes relacionadas à gestão democrática situaram-se basicamente em dois artigos. No art. 3º, que dispunha sobre os princípios com base nos quais o ensino seria ministrado, constava o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (inciso VII). O desdobramento desse princípio constava nos incisos de I a IV do art. 5º do PLS nº 67, de 1992:

I – integração dos sistemas de ensino e dos estabelecimentos com a família, a comunidade e a sociedade;

II – preferencialmente gestão descentralizada;

III – participação democrática no processo educacional, conforme características especiais de cada tipo e modalidade de ensino;

IV – maioria absoluta dos professores nos órgãos colegiados e comissões.

Com o tema da gestão democrática circunscrito a esses dispositivos, a concepção e o conteúdo do projeto de Darcy Ribeiro distanciavam-se muito do projeto da Câmara dos Deputados. Dentre outros aspectos, Saviani (1997, p. 128) destaca a omissão em relação ao Sistema Nacional de Educação e ao Conselho Nacional de Educação, mostras de que a proposta favorecia a maior liberdade do Poder Executivo na formulação da política educacional e, neste sentido, diferia substancialmente da concepção de democracia participativa que orientou o projeto da Câmara. Também não constavam, no projeto, dispositivos que tratassem mais diretamente de espaços e mecanismos de participação – afora os vagamente mencionados no art. 5º –, bem como dispositivos sobre a autonomia da escola.

Relativamente à fase de tramitação dos dois projetos – da Câmara e do Senado – no Senado Federal, o substitutivo apresentado pelo relator Cid Sabóia (PMDE/CE), aprovado na Comissão de Educação do Senado, em 30 de novembro de 1994, preservou a estrutura do projeto originado da Câmara, com a incorporação de aspectos aceitáveis contidos no projeto PLS nº 67, de 1992 (SAVIANI, 1997).

Contudo, fruto da conhecida manobra regimental, o retorno do substitutivo de Cid Sabóia à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania provocou, conforme sublinha Saviani (1997), uma reviravolta no rumo do projeto. Na Comissão, sob a relatoria de Darcy Ribeiro e sua alegação de inconstitucionalidades, seja do Projeto de Lei da Câmara (PLC nº 101, de 1993), seja do substitutivo Cid Sabóia, o relator apresentou seu próprio substitutivo², revelando no conteúdo uma mudança nítida de concepção quanto ao papel do Estado no trato da educação pública (KUENZER; GONÇALVES, 1995). Além de dispositivos de conteúdo preocupante, os artigos 9º e 10 do Substitutivo Darcy Ribeiro sinalizavam, em dissonância com princípios da gestão democrática, para uma clara centralização do poder pelo Ministério da Educação.

Conforme análise de Kuenzer e Gonçalves (1995, p. 114), a despeito de a justificativa do substitutivo enfatizar uma linha descentralizadora, “seu conteúdo indica evidentes perdas da orientação de democratização da organização e gestão dos sistemas de ensino presentes no projeto Cid Sabóia.” Corrobora essa percepção a eliminação do Fórum Nacional de Educação e o papel secundário creditado ao Conselho Nacional de Educação, então tornado órgão colaborador do Executivo, assim como a retirada de cena dos órgãos colegiados como espaços para a democratização das decisões nas escolas públicas.

De março de 1995 a fevereiro de 1996, quando da aprovação do substitutivo Darcy Ribeiro pelo plenário do Senado, as diferentes versões apresentadas e a incorporação de emendas atenuaram resistências e o mal-estar decorrente da estratégia empreendida. O conteúdo do substitutivo já compreendia o que resultaria na LDB, pois embora coubesse à Câmara a decisão final, também lá a escolha foi pelo substitutivo de Darcy Ribeiro.³

Sobre dispositivos mais diretamente relacionados às diretrizes da gestão democrática, à autonomia da escola e a condições, espaços e mecanismos de participação, o conteúdo da versão aprovada na Câmara dos Deputados é o mesmo que figurava no substitutivo de Darcy Ribeiro. Acerca de diretrizes sobre a matéria, lê-se no art. 3º da LDB que o ensino será ministrado, dentre outros princípios, pelo da “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (inciso VII).

Embora esse mesmo dispositivo tenha figurado no PLS nº 67, de 1992, o que se lia no art. 5º – destinado ao estabelecimento de princípios da gestão democrática do ensino público – não aparecia mais no substitutivo aprovado no Senado e, como referido, também não constou na lei sancionada em 1996.

Já no que responde à autonomia da escola, ausente no PLS nº 67, de 1992, o tema ganhou lugar no art. 16 do substitutivo e o seu conteúdo foi igualmente preservado na LDB: “Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”

Sobre espaços e mecanismos de participação, são referidos no art. 14 da LDB (art. 15 do Substitutivo Darcy Ribeiro) o projeto político pedagógico (inciso I) e os conselhos escolares ou equivalentes (inciso II). A figura do Conselho Nacional de Educação foi mantida, embora tendo sido mencionada uma única vez (§1º do art. 9º), conferidas ao órgão “funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.”

Em suma, o processo que resultou na atual LDB deu lugar a conjunto compacto de dispositivos sobre a gestão democrática do ensino público na educação básica, situadas mais precisamente nos artigos 3º (inciso VIII) e 14 da lei, em associação ao conteúdo do art. 15. Outros dispositivos, como o art. 9º, que trata da elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e o art. 12, que atribui às escolas a elaboração e execução de suas propostas pedagógicas, também compõem o conjunto.⁴

Junto a análises que destacam, entre outros aspectos, uma LDB cujo teor se voltou à sustentação da reforma educacional da década de 1990 (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008), ancorou-se no discurso da flexibilidade e da sintonia com as exigências do mundo moderno (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000) e da técnica e agilidade administrativa (OLIVEIRA, 2008) e que introduziu conceitos de gestão e de avaliação educacional e pedagógica opostos aos defendidos no projeto Jorge Hage (ARELARO, 2000), importa também destacarmos o fato de que a lei não definiu significado à extensão da gestão democrática do ensino público, desvaforecendo, segundo Paro (2007), avanços rumo a mudanças estruturais quanto à maneira de distribuir o poder e a autoridade.

Gestão democrática no pós-LDB: desdobramentos no Legislativo

Além do processo que desaguou na LDB, importa considerar a concorrência de iniciativas complementares, destinadas a assegurar que determinadas opções e práticas endereçadas à democratização da gestão do ensino público adquiram selo formal. Embora a tarefa de normatização da gestão democrática pelos sistemas de ensino seja parte dessa dinâmica e, portanto, constitua peça fundamental do campo normativo da matéria, importa considerar as iniciativas situadas na arena do Legislativo federal que têm visado modificar e/ou ampliar diretrizes da gestão democrática na educação básica.

A busca por proposições da Câmara dos Deputados que versassem sobre diretrizes para a gestão democrática, espaços e mecanismos de participação e autonomia da escola pública culminou com a identificação de um conjunto de 13 projetos de lei⁵ destinados a fazer acréscimos e/ou alterações na LDB, com maior incidência no art. 14 e menor no art. 15.

Desse conjunto, em oito projetos apresentados a partir de abril de 1997, todos arquivados ao longo tempo, as proposições versaram sobre eleição de diretores de escolas públicas e sobre a escolha, pela comunidade ou por meio de concurso, de dirigentes escolares, bem como sobre a constituição de conselhos escolares e organização estudantil.

Embora com enfoques distintos, os demais projetos foram pensados a um único, o PL nº 8.011, de 2010, de autoria do deputado Vitor Penido (DEM/MG), que dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para seleção e indicação de diretores das escolas públicas de educação básica. Segundo a proposta, tal seleção, operada pelo conselho escolar, deve ocorrer entre titulares de cargo efetivo, aprovados em exame de certificação em gestão escolar ou em pedagogia, administração escolar.

Um substitutivo ao projeto⁶ cujo teor estava sintonizado com o projeto original enfatizou critérios técnicos de mérito e desempenho na seleção e indicação, além da articulação das diretrizes contidas na proposta com normas a serem fixadas pelos sistemas de ensino. Entre formas possíveis para o processo de seleção e indicação, o substitutivo

registra a lista tríplice e a votação direta, destacando que o dirigente deverá firmar acordo de resultados com o conselho escolar, com vistas ao atingimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb). Segundo a proposta, o não atingimento das metas poderia ensejar um processo de substituição do diretor.

Ao substitutivo, foram pensados dois projetos. Um deles é o PL nº 5.604, de 2013,⁷ do deputado Pedro Uczai (PT/SC), visando acrescentar inciso ao art. 14 da LDB, de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas, com a participação de professores, funcionários, alunos e pais. A este foi pensado o projeto PL nº 2.752, de 2015, do deputado Luciano Ducci (PSB/PR), que visa acrescentar inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996, dispondo sobre a participação da comunidade escolar no processo de escolha de diretores, nos termos das normas de cada sistema de ensino, e formação específica dos candidatos nos termos do art. 64 da LDB. Já a este último, foi pensado o projeto de PL nº 2.759, de 2015, da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), que propõe acrescentar inciso ao art. 14 da LDB para dispor sobre a participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor, nos termos das normas de cada sistema de ensino, sendo o exercício da função privativo ao licenciado com formação específica em pós-graduação (especialização) com no mínimo 360 h, obtido em até 12 meses da designação.

O outro projeto é o PL nº 6.798, de 2013,⁸ de autoria da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). Propõe acrescentar inciso ao art. 14 da LDB para dispor sobre princípios de qualificação dos processos de escolha de diretores para escolas públicas de educação básica: preparação em curso de formação de, no mínimo, 60h, avaliação de conhecimentos específicos em gestão, participação da comunidade escolar e discussão do plano de gestão dos candidatos à função.

Quanto aos encaminhamentos dados, na Câmara, aos projetos aqui referidos, o parecer do relator deputado Waldenor Pereira (PT/BA), submetido à Comissão de Educação da Câmara, em 24 de maio de 2016, recomendou a rejeição do projeto PL nº 8.011, de 2010, com a justificativa de que cabe aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica. Já a justificativa pela rejeição dos projetos pensados (PL nº 5.604, de 2013, 2.752, de 2015 e 2.759, de 2015) refere a inconstitucionalidade do estabelecimento de sistema eletivo, por voto direto, para o cargo de dirigentes dos estabelecimentos de ensino,⁹ embora o relator considere que, em se tratando de “função”, a opção por tal forma de escolha poderia se dar no âmbito do próprio ente federativo, por meio de leis estaduais e municipais.

Sobre o PL nº 6.798, de 2013, embora o relator reconheça a importância de alguns aspectos ali contidos, o relator considera ser igualmente assunto a ser decidido pelos sistemas de ensino, afora o fato de o PNE (2014-2024) já contemplar parte desses aspectos. Refere, pontualmente, o art. 9º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE, e as estratégias 19.1 e 19.8 do Plano.

Quanto aos projetos apresentados no Senado Federal, o levantamento resultou na identificação de seis propostas, três das quais já arquivadas. Os conteúdos destas últimas, cuja tramitação ocorreu a partir de 2005, implicavam a alteração ou acréscimo ao art. 14 da LDB e dispunham, basicamente, sobre eleição direta ou forma de escolha de dirigentes das escolas públicas e sobre conselhos ou colegiados deliberativos. Os outros três projetos também versam sobre a escolha de dirigentes e sobre conselhos escolares.

Um deles, o PLS nº 05, de 2014, de autoria do senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES), visa à alteração da redação do art. 14, dispondo sobre a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou órgãos equivalentes e na gestão das escolas, com atribuições definidas pelos sistemas de ensino. Também sobre seleção de gestores entre profissionais efetivos com, no mínimo, três anos de regência de classe, que apresentem proposta de trabalho perante o conselho escolar, realizem prova escrita, sejam submetidos à avaliação de competências por instituição especializada em Recursos Humanos (RH) e à entrevista por equipe tripartite de profissionais da área de RH. Segundo o autor ao buscar resgatar o valor da gestão democrática e, também, superar vícios da adoção da indicação política e da eleição pela comunidade escolar como mecanismos para escolha de dirigentes, sua proposta vai ao encontro do PNE (2014-2024).

O segundo projeto é o PLS nº 321, de 2014, de autoria do senador Wilson Matos (PSDB/PR), que propõe a inclusão de inciso no art. 14, determinando a predominância de critérios de mérito na seleção de gestores escolares, consideradas, para esse fim, as avaliações de rendimento dos estudantes para os quais o docente tenha lecionado, além de outras avaliações de conhecimento e de aptidão para o exercício do cargo. Por fim, o PLS nº 94, de 2015, de autoria da senadora Fátima Bezerra (PT/RN), propõe alteração dos incisos do art. 14, de modo a incluir a participação dos conselheiros escolares na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares. Propõe, também, a inclusão do art. 14-A, que estabelece características e atribuições do conselho escolar como órgão colegiado da escola pública, com função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica.

A tramitação conjunta dos projetos resultou na apresentação de relatório, pelo senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), com voto pela prejudicialidade do PL nº 321, de 2014, por considerar que a predominância de critérios de mérito na seleção dos gestores colide com as diretrizes de gestão democrática, e do PL nº 94, de 2015, na medida em que trata de objeto idêntico a projeto já arquivado na Câmara. Já em relação ao PL nº 05, de 2014,¹⁰ o voto do relator é pela aprovação na forma de um substitutivo, por meio do qual propõe a alteração do inciso III do art. 14 da LDB, a vigorar com a seguinte redação: “III – adoção conjunta de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, para a nomeação de gestores escolares.”

Como se pode constatar, o delineamento de diretrizes para a gestão democrática continuou sendo ensaiado no pós-LDB, com evidências de que as iniciativas ocorrem em

um campo de disputadas por projetos distintos de gestão. Parece-nos, entretanto, que essas evidências tornam-se mais cristalinas (também porque mais frequentes) quando consideramos o conteúdo das proposições destinadas à instrumentalização da gestão democrática. De acordo com os dados colhidos, a esse respeito sobressai a escolha dos dirigentes das escolas públicas, tencionadas as formas e as condições de sua realização, além do papel, composição e atribuições dos conselhos escolares.

Por fim, parece-nos que um aspecto tem sido decisivo para o tratamento, no campo legislativo, de iniciativas pretensamente endereçadas ao regramento da gestão democrática no pós-LDB, alterando, portanto, as características que tal processo vinha assumindo até então. Trata-se do teor dos dispositivos relacionados à matéria, contidos no corpo da Lei nº 13.005, de 2014, que aprova o PNE (2014-2024), e na meta 19, com suas respectivas estratégias. Corrobora essa hipótese o fato de os argumentos lançados nos relatórios finais dos projetos em tramitação na Câmara e no Senado terem-se apoiado significativamente no conteúdo do Plano, do que decorreu, inclusive, a recomendação pelo encerramento da tramitação da quase totalidade dos projetos examinados. Ademais, vale assinalar que os mesmos argumentos tendem a realçar a atribuição dos estados, Distrito Federal e municípios pela definição de normas da gestão democrática do ensino público na educação básica no âmbito de seus sistemas de ensino, embora se trate de atribuição corrente desde a LDB.

Considerações finais

Se, por um lado, o texto resultante do longo processo de tramitação da LDB foi o coroamento do arcabouço legal do projeto de educação que despontava sob os auspícios da reforma do Estado da década de 1990 (ARELARO, 2000), por outro, sua origem firmada no movimento dos educadores fez por manter viva a defesa pela escola pública e o realce à referência de que somente a escola democrática é uma escola para todos.

Como procuramos assinalar, iniciada a fase de vigência da nova LDB, inaugurou-se um novo período de tratamento, no âmbito legislativo, das condições para a democratização da gestão educacional no País, não menos marcado por contradições e tensionamentos resultantes da concorrência de princípios situados em diferentes projetos de educação. Como mencionado, tempos em que emergem novas variáveis dinamizadoras como, por exemplo, de discursos e iniciativas com função simbólica de reforço à participação e à autonomia da escola (NARDI, 2015). Tempos, portanto, de novos desafios à preservação da vaga democrática para a gestão do ensino público.

Conforme sublinhamos, de um conjunto amplo e distinto de propostas que objetivaram definir regras para a dinamicidade do princípio da gestão democrática do ensino público ao longo de duas décadas – mostras das conexões, apropriações e sentidos

pretendidos para o tema na LDB –, vemos uma alteração de cenário, demarcada pela vigência do novo PNE, ao menos do ponto de vista do tratamento dado às propostas na arena legislativa. Ainda que não se possa afirmar ter havido uma dissipação das diferentes intencionalidades, antes informadas pelas diversas propostas de alteração e acréscimos em dispositivos da LDB, parece-nos possível admitir que, em certa medida, algumas propostas foram correspondidas pelo PNE, assim como ele parece ter firmado referências que impuseram algum limite a determinadas intenções. Ademais, parece-nos prevalecer a aposta de avanços quanto ao significado da gestão democrática do ensino público sejam mesmo protagonizados pelos sistemas de ensino, também por meio de normatização específica, agora parametrizada pelas estratégias da meta 19.

Recebido em agosto de 2016 e aprovado em novembro de 2016

Notas

- 1 Trata-se da última versão do substitutivo, haja vista ter sido antecedida de outra no curso dos debates e audiências realizadas, dos projetos anexados e das centenas de emendas apresentadas desde a chegada do projeto de Octávio Elísio à Comissão de Educação, Cultura e Desporto.
- 2 O parecer do relator Darcy Ribeiro foi apresentado à Comissão em reunião realizada no dia 16 de março de 1995, manifestando-se pela aprovação do PLC nº 45, de 1991, nos termos do substitutivo que oferecia e, pela rejeição do PLC nº 101, de 1993 e do substitutivo de Cid Sabóia. O relator utilizou-se do PLC nº 45, de 1991, de autoria de Florestan Fernandes, que dispunha sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos pós-graduandos e dá outras providências, o qual já tramitava no Senado Federal. Nova versão do parecer foi apresentada em 3 de maio de 1995 e uma reformulação foi submetida à Comissão em 4 de maio de 1995, por meio da qual o relator propõe que seja aprovado o PLC nº 101, de 1993, nos termos do substitutivo que oferecia, ficando prejudicados o PLC nº 45, de 1991 e o substitutivo de Cid Sabóia.
- 3 O projeto foi recebido na Câmara dos Deputados em 8 de março de 1996, seguindo tramitação sob a identificação de PL nº 1.258, de 1988, com substitutivo. A aprovação final ocorreu em 17 de dezembro de 1996, tendo sido relator o deputado José Jorge (PFL/PE).
- 4 Importa destacarmos ausências no texto aprovado, como o fato de gestão democrática prevista para o ensino público não ser aplicada a todas as instituições que recebam recursos públicos e possibilidade de escolha de dirigentes pela comunidade escolar, antes presente no projeto da Câmara (MENDONÇA, 2000).
- 5 O levantamento foi realizado tendo-se por referência o período entre a aprovação da LDB e o dia 30 de julho de 2016.
- 6 Apresentado pelo relator deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS), em 6 de julho de 2011, o parecer não chegou a ser votado na então Comissão de Educação e Cultura.
- 7 Apensado em 27 de maio de 2013.
- 8 Apensado em 2 de dezembro de 2013.
- 9 Refere-se à ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente “(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 123-0, de Santa Catarina, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Carlos Veloso, j. em 03.02.97)”.

10 A tramitação conjunta ocorreu a partir de 9 de dezembro de 2015. O parecer é do relator foi apresentado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em 25 de abril e 2016, onde ainda se encontrava quando do levantamento para o presente trabalho.

Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, p. 95-116, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL nº 1.258, de 1988 (Do Deputado Octávio Elísio)**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1988b. (Dossiê PL nº 1.258, de 1988).

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Relatório** – Deputado Jorge Hage: Projeto de Lei nº 1.258, de 1988. Brasília, DF, 1990. (Dossiê PL nº 1.258, de 1988).

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei PLS nº 67, de 1992 (Do Senador Darcy Ribeiro)**. Estabelece as diretrizes e fixa as bases da educação nacional. Brasília, DF, 1992.

_____. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 1993 (PL nº 1.258, 1988, na Casa de Origem), que estabelece “a diretrizes e bases da educação nacional”. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 041, 9 mar. p. 6166-6171, 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. Seção 1, p. 27833-27841, 1996.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 8.011, de 2010 (Do Deputado Vitor Penido). Dispõe sobre diretrizes para a seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 182, 16 dez. p. 52184-52188, 2010.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 5.604, de 2013 (Do Deputado Pedro Uczai). Acrescenta inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 93, 1º jun. p. 21274-21275, 2013a.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 6.798, de 2013 (Da Deputada Dorinha Seabra Rezende). Acrescenta inciso ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre princípios de qualificação dos processos de escolha de ocupantes da função de direção de escolas públicas de educação básica. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 216, 5 dez. p. 57777-57778, 2013.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Edição Extra, nº 120-A, Seção 1, p. 1-8, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 05, de 2014 (Do Senador Ricardo Ferraço). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para,

em conformidade com o II Plano Nacional de Educação, dispor sobre a gestão democrática do ensino público. **Diário do Senado Federal**, n. 2, 5 fev. p. 14-17, 2014a.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 321, de 2014 (Do Senador Wilson Matos). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para definir critérios de mérito no processo de gestão democrática do ensino público. **Diário do Senado Federal**, n. 184, 12 nov. p. 113-115, 2014.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 94, de 2015 (Da Senadora Fátima Bezerra). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a gestão democrática nas escolas. **Diário do Senado Federal**, n. 24, 06 mar. p. 65-66, 2015a.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 2.752, de 2015 (Do Deputado Luciano Ducci). Altera a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre normas gerais para o exercício da função de direção de unidade escolar de educação básica. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 149, 04 set. p. 234-235, 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL nº 2.759, de 2015 (Da Deputada Dorinha Seabra Rezende). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre requisitos para o exercício da função de direção de unidade escolar de educação básica. **Diário da Câmara dos Deputados**, n. 152, 10 set. p. 384-386, 2015b.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Relatório** – Deputado Waldenor Pereira: Projeto de Lei nº 8.011, de 2010 (Apensos os PLs nºs 5.604, de 2013, nº 6.798, de 2013, nº 2.752, de 2015 e nº 2.759, de 2015). Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1460996&filename=Tramitacao-PL+8011/2010. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. **Parecer** – Senador Antonio Carlos Valadares (Projetos de Lei PLS nº 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço; PLS nº 321, de 2014, do Senador Wilson Matos; e PLS 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 26 ago. 2016.

CARTA DE GOIÂNIA. IV Conferência Brasileira de Educação. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 25, p.5-10, dez. 1986.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org). **Democracia e construção do público não pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, p. 11-39, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na nova Constituição. **Correio Brasiliense/UnB**, Brasília, DF, n. 8602, p. 3, 25 ago. 1986.

KRAWCZYK, Nora Ruth; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida; GONÇALVES, Maria Dativa de Salles. Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do substitutivo Darcy Ribeiro. **Educar**, Curitiba, n. 11, p. 107-115. jan./dez. 1995.

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

NARDI, Elton Luiz. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v.13. n. 3, p. 649-666, et./dez. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, p. 127-145, 2008.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: ADRIÃO, Thereza; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Xamã, p. 79-88, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. **ANDE**, São Paulo, v.7, n. 13, p. 5-14, 1988.

_____. **A nova lei da educação**: trajetória limites e perspectivas. 3. ed. ver. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, Carmem Sílvia Bissolli da. A nova LDB: do projeto progressista à legislação da aliança neoliberal. In: SILVA, Carmem Sílvia Bissolli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). **Nova LDB**: trajetória para a cidadania? São Paulo: Arte & Ciência, p. 23-32, 1998.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

TAVARES, Maria das Graças M. **Educação brasileira e negociação política**: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática. Maceió: EdUFAL, 2003.

XAVIER, Libânea Nacif. Manifestos, cartas, educação e democracia. In: MAGALDI, Ana Maria; GONDRA, José G. **A reorganização do campo educacional no Brasil**: manifestações, manifestos e manifestantes. Rio de Janeiro, 7Letras, p. 9-28, 2003.