

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**OS SENTIDOS DA DEMOCRACIA NO PROCESSO
DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

Natália Pergher Miranda

**Santa Maria, RS, Brasil
2010**

Os Sentidos da Democracia no processo de Democratização do Ensino Público no Estado do Rio Grande do Sul

por

Natália Pergher Miranda

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Elizabete Londero Mousquer

Santa Maria, RS, Brasil

2010

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Conclusão de Curso

**Os Sentidos da Democracia no Processo de Democratização do
Ensino Público no Estado do Rio Grande do Sul**

elaborada por
Natália Pergher Miranda

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

Maria Elizabete Londero Mousquer, Dr^a.
(UFSM/Presidente/Orientadora)

Rosane Carneiro Sarturi, Dr^a.
(UFSM)

Celso Ilgo Henz, Dr.
(UFSM)

Claudio Emelson Guimarains Dutra, Ms.
(UFSM)

Santa Maria, 24 de março de 2010.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu Pai, que dá seus primeiros passos no espaço escolar público estadual, para que compreenda intencionalidades existentes nos discursos das leis, assim como a todos que, como ele, iniciam leituras na temática de gestão (escolar) democrática.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelas dificuldades e oportunidades de superá-las.

À minha família, que sempre acreditou e apoiou, incondicionalmente, meus projetos e sonhos. Especialmente aos meus pais que, tantas vezes, abriram mão do conforto e do descanso para que eu e meus irmãos tivéssemos uma vida melhor, mais segura e tranquila e que, através de seus exemplos de trabalho incansável e de conduta ética, sempre foram a melhor referência a seguir.

Aos professores do Curso de Especialização em Gestão Educacional pelas reflexões, construções e aproximações com a realidade escolar que demonstraram em suas aulas, contribuindo para a elaboração conceitual e prática do cotidiano como um gestor.

À Bete, que me inseriu na trajetória como pesquisadora, minha mestre, conselheira, amiga e orientadora, por tudo o que me oportunizou e ensinou ao longo desses anos de projetos e tantos trabalhos feitos efetivamente em conjunto, demonstrando que o diálogo horizontal entre os diferentes é possível a partir da valorização do que é peculiar a cada um.

À Professora Rosane, em especial, pela escuta sensível e por acreditar no prosseguimento da minha trajetória de pesquisas em educação.

Às colegas Neila e Josiane, pela caminhada nos projetos de pesquisa que alavancaram grande parte das reflexões que ora apresento e, igualmente, aos Amigos que nelas estão representados, pela escuta às minhas angústias, que não foram poucas ao longo deste aprendizado acadêmico e, principalmente, de crescimento pessoal.

RESUMO

Monografia de Conclusão de Curso
Curso de Especialização em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

OS SENTIDOS DA DEMOCRACIA NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AUTORA: NATÁLIA PERGHER MIRANDA

ORIENTADORA: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Data e Local de Apresentação: Santa Maria, 24 de Março de 2010.

A definição do termo democracia não caracteriza consenso, tampouco aponta um receituário para as práticas políticas e, como se constitui como um conceito histórico defendido por diferentes interesses, assume distintos significados. No contexto de reabertura política foi bandeira de luta da sociedade civil que clamava por liberdade diante das amarras da ditadura militar e, inserindo a educação nas políticas sociais, neste cenário, evidenciou-se a necessidade de um re-ordenamento nas formas de agir tradicionalmente veiculadas no âmbito educacional. Com vistas nisso, a presente proposição de escrita converge para uma sistematização que visa a refletir a forma como as políticas públicas educacionais vêm legitimando essas diferentes facetas do discurso democrático, de modo a reconhecer os elementos que delineiam o conceito de democracia presente nas proposições legais, particularmente a Lei nº 9.394/93 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público, nº 10.576/95 alterada pela Lei nº 11.695/01 para a educação do Estado do Rio Grande do Sul, direcionando o olhar para os processos de elaboração destas propostas. Ancorada num referencial teórico-metodológico das pesquisas em educação, o presente estudo monográfico tem, através de uma escavação bibliográfica, a finalidade de fazer uma revisão literária, a partir do momento em que apresenta visões sobre a democracia e gestão escolar respaldadas pelas produções teóricas encontradas. Refletir sobre a gestão democrática, tal qual se pretende no âmbito escolar perpassa a necessidade de se pensar, também, nas causas e nas conseqüências de se apropriar do discurso democrático. Mudam-se as denominações que até então se configuravam na perspectiva da administração para abrir espaços de discussão num processo de gestão, no entanto, as práticas permanecem as mesmas. Assim, qual é a função da lei, neste sentido? Aponta, para que de fato aconteça, como uma força de caráter obrigatório ou se caracteriza como uma possibilidade, apontando meios para que aconteça desta forma? É um meio ou um fim?! O que há, por detrás deste discurso democrático: descentralização ou desconcentração? Questionamentos como estes são uma constante e representam o esforço de sistematizar parte das reflexões que permeiam esta trajetória em relação às construções na temática de gestão (escolar) democrática.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas; Democracia

ABSTRACT

Final Course Monograph
Course of Specialization in Educational Management
Federal University of Santa Maria

THE SENSES OF DEMOCRACY IN THE DEMOCRATIZATION PROCESS OF PUBLIC EDUCATION IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: NATÁLIA PERGHER MIRANDA

ADVISER: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Date and local of defense: Santa Maria, March 24th, 2010.

A definition for the noun "democracy" is not consensual, neither does it point to political practice guidelines and, as it constitutes a historic concept defended by diverse interests, it assumes distinct meanings. During the political reopening period, the concept was the flagship for civil society's struggle and claim for liberty from the handcuffs imposed by the military dictatorship and, acknowledging education as a social policy, in this scenario, reordering the traditional methods of educational practice started to be seen as necessary. Having that in mind, this writing proposition converges to a systematization aiming to reflect the way public education policies have legitimized those different parts of the democratic discourse, in order to recognize the elements that compose the legal concept for democracy, particularly present in the texts of Federal Statute n.º 9394/93 on the Guidelines and Bases for National Education and of State Statute n.º 10576/95, altered by State Statute n.º 11695/01, on the Democratic Management of Public Education in the State of Rio Grande do Sul, focusing on the elaboration process of these bills. Based on a theoretical-methodological referential of researches on education, this monograph aspires to do a literary revision, through bibliographic excavation, presenting the perceptions on democracy and school management supported by the theoretical works researched. Reflecting over the democratic management as it is intended for schools leads to the need for also thinking of the causes and consequences of an appropriation of the democratic discourse. Changes on the attempts of the administration to opening spaces for discussion of the management process have not resulted in effective changes on the practices. So, in this sense, what is the function of the law? Should it set an obligation for democracy to be enforced or the possible means for that end to be accomplished? Is it the means or the end? What is there behind the democratic discourse: decentralization or "de-concentration"? Such questions are a constant and represent the effort in systematizing part of the reflexions on the construction of a democratic (school) management.

Key-words: Education; Public Policies; Democracy.

SUMÁRIO

EPÍGRAFE	9
CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	10
1 OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA DEMOCRACIA NA ATUAL LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	13
2 LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: DESCENTRALIZAÇÃO X DESCONCENTRAÇÃO	20
3 IMPLICAÇÕES DOS PROCESSOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: A POSSIBILIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS.....	33

EPÍGRAFE¹

Escrevo. Apago. Escrevo novamente. Re-escrevo usando outras palavras. Procuo o melhor termo para definir na totalidade o que pretendo expressar. Afinal, a escrita, além de um ato de coragem, é um ato intencional.

Não distante do ato de escrever, tento focalizar o ato de gestar. Seja uma vida, uma empresa, ou uma escola. Porém, neste caso, as atenções se voltam para a gestão de uma escola. Questiono-me sobre como conduzir a organização de uma escola sem que haja dinâmica parecida com o ato de escrever, se nela também temos atores que imprimem sobre o ambiente escolar suas idéias, e conforme registros históricos, sem ao menos preocupar-se com o tipo de interlocutor que estaria por detrás das páginas.

É nesta dinâmica, de numa hora ser autor, noutra leitor, que consiste o ato da gestão que utiliza instrumentos que possibilitam aos atores sociais envolvidos vivenciarem as duas posições, participando ativamente na elaboração de toda e qualquer ação da escola. Pois, quando esta abre suas portas para que a comunidade local se insira no âmbito escolar, empresta-lhes papel e lápis. A partir daí, cabe ao grupo discutir o que deverá ser mantido, o que poderá ser apagado, e como re-escrever a história da escola, utilizando as diferentes contribuições que a comunidade local, englobando pais, professores, funcionários, alunos, equipe diretiva e demais personagens registraram no espaço por elas conquistado.

Todavia, escrever e gestar são atos que exigem um conhecimento acerca do que se está elaborando. O ato de escrever requer leitura e pesquisa. O ato de gestar requer, sobretudo, diálogo, quando pensado sobre a perspectiva de democratização. Nos dois, novamente, a interlocução deixa sua marca. Marca que inserida na rotina diária considera o cotidiano como ponto de partida. E neste cotidiano é que podemos acompanhar a trajetória da escola, observadas suas ações/relações, bem como suas ausências.

Mas... E agora, Mário²?!

Depois de percorrer este papel que estava em branco preenchendo-o com breves reflexões, ousou retornar à idéia de que a escrita é um ato individual com uma indagação/pedido sobre a possibilidade de abrir uma exceção para o caso das escolas, permitindo-as escrever coletivamente seu próprio caminho, desde que pautado em princípios solidamente democráticos, através da participação efetiva. De preferência, sempre com um lápis na mão, para que os sucessos não sejam eternizados, quiçá os erros. O importante é abrir espaços e permitir (re)elaborações...

¹ Texto adaptado, elaborado pela autora deste estudo monográfico para a disciplina de Metodologia da Pesquisa, durante o Curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria com objetivo de sistematizar leituras realizadas ao longo do componente, articulado ao tema de pesquisa.

² Alusão à literatura e a Mario Osório Marques, autor do livro "Escrever é preciso" cuja leitura concedeu embasamento e inspiração às reflexões apresentadas.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Fruto de um processo de lento amadurecimento de idéias, o presente estudo monográfico vem se constituindo desde 2005 - ano em que cursava o quinto semestre do curso de Pedagogia, e iniciava minha trajetória como pesquisadora -, e delineando-se a partir da inserção no complexo mundo dos conceitos que definem e sustentam as políticas públicas educacionais no contexto brasileiro. As múltiplas formas de vislumbrar o assunto, no cotidiano do espaço acadêmico, através de aulas, eventos, grupos de estudos e construções coletivas com professores e colegas também alicerçam a origem das reflexões que ora são apresentadas.

Também fruto do amadurecimento de idéias no campo social, se constitui o conceito de democracia que, como um conceito histórico, e defendido por diferentes interesses assume distintos significados. A definição do conceito de democracia não caracteriza consenso, tampouco aponta um receituário para as práticas políticas, mas como forma de governo apresenta herança de cada período histórico pelo qual o significado transitou.

Sendo a democracia o sistema político mais complexo e difícil, é árduo o esforço teórico para pensá-la e concretizá-la, respeitando, ao mesmo tempo, a multiplicidade tensa de suas expressões, a recriação contínua de suas formas e a unidade da sua ação. (FÁVERO e SEMERARO, 2002, p. 08)

Por isso, a análise, compreensão e efetivação dos condicionantes das propostas democráticas atuais têm demandado grandes esforços dos sujeitos que compõem a esfera educacional, tendo em vista que as duas últimas décadas foram férteis em reformas educacionais no Brasil. Com vistas nisso, urge a necessidade de vislumbrar ações propostas às escolas, pertinentes à efetivação desta prática social que se caracteriza como uma conquista das forças civil-democráticas.

Neste sentido, a presente proposição de escrita converge para uma sistematização que visa a refletir a forma como as políticas públicas educacionais vêm legitimando as diferentes facetas do discurso democrático, de modo a reconhecer os elementos que delineiam o conceito de democracia presente nas

proposições legais para a educação do Estado do Rio Grande do Sul, direcionando o olhar para os processos de elaboração destas propostas.

Ancorada num referencial teórico-metodológico das pesquisas em educação, o presente estudo monográfico tem, através de uma escavação bibliográfica, a finalidade de fazer uma revisão literária, a partir do momento em que apresenta visões sobre a democracia e gestão escolar respaldadas pelas produções teóricas encontradas. Como uma revisão de literatura, o estudo permite apresentar uma visão geral da temática sem adentrar a um campo empírico específico, numa perspectiva mais centrada.

Assim, segundo Gil, a pesquisa bibliográfica permite ao investigador ter acesso a uma “gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço” (GIL, 2006, p. 65). Pesquisas desta alçada também se tornam indispensáveis quando se inserem em estudos históricos, mesmo porque, “seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados [...]; todavia, se tem à sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas” (Ibid., p. 65).

Neste exercício de revisão de literatura, assim, o primeiro Capítulo tem como objetivo específico reconhecer, no texto da atual LDB, os conceitos de democracia presentes, considerando o seu processo histórico de elaboração. Para ilustrar estes quadros, serão abordados aspectos históricos relevantes da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sob nº 9.394/96, relacionando-a com o processo da construção da Constituição Federal de 1988 e, com isso, permitindo que se visualizem os caminhos (e descaminhos) percorridos pela LDB, no que se refere à discussão das práticas democráticas, marcadas, ora por diálogos, ora por imposições. O segundo Capítulo busca vislumbrar as possibilidades de práticas democráticas existentes na Lei de Gestão Democrática do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, evidencia-se o contexto social em que emerge tal lei, articulando os documentos com referenciais teóricos que intentam sustentar práticas de ampliação do exercício democrático no âmbito da gestão educacional. Por fim, o terceiro Capítulo propõe-se a reconhecer as implicações que o conceito de democracia traz para o processo de gestão democrática, vinculando as potencialidades da democratização aos espaços públicos escolares.

Refletir sobre a gestão democrática, tal qual se pretende no âmbito escolar perpassa a necessidade de se pensar, também, nas causas e nas conseqüências de se apropriar do discurso democrático. Mudam-se as denominações que até então se configuravam na perspectiva da administração para abrir espaços de discussão num processo de gestão, no entanto, as práticas permanecem as mesmas. Assim, qual é a função da lei, neste sentido? Aponta, para que de fato aconteça, como uma força de caráter obrigatório ou se caracteriza como uma possibilidade, apontando meios para que aconteça desta forma? É um meio ou um fim?! O que há, por detrás deste discurso democrático: descentralização ou desconcentração?

Questionamentos como estes são uma constante quando se intenta compreender que fatores são condicionantes para as construções de práticas democráticas, principalmente no âmbito micro, sem desconsiderar o campo em que se constroem as políticas públicas, em âmbito macro, para a educação. Representam um esforço de sistematizar parte das reflexões que permeiam minha trajetória em relação às construções na temática de gestão (escolar) democrática.

1 OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA DEMOCRACIA NA ATUAL LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Ponto de partida para as discussões acerca do atual contexto em que se inserem as políticas públicas, incluindo nestas, as educacionais, o período que se segue após a ditadura militar de 1964 no Brasil é marcado por movimentos sociais que alavancaram a transição de um sistema de governo ditatorial para um processo de redemocratização nas diferentes estruturas da sociedade.

As movimentações da sociedade civil-democrática exerceram tão significativa força que, mesmo buscando legitimação social nas distintas áreas, “desafiaram o Estado ali onde ele era mais frágil, no capítulo das políticas sociais, das políticas públicas” (OLIVEIRA, 2002, p. 42), lograram ganhos significativos na afirmação de direitos econômicos, sociais e subjetivos do texto constitucional de 1988 e, dentre eles aspectos referentes à educação.

Assim, a Constituição Federal de 1988, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da Educação, em seu Art. 205 regulamenta que

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)

Este excerto, quando do chamamento à colaboração da sociedade como incentivadora da promoção da educação provoca e movimenta os membros da sociedade a tomarem para si, a responsabilidade pela educação, o que, neste sentido, caracteriza, também, a isenção do Estado de sua parcela na educação, eximindo-o de maiores investimentos. A sociedade é chamada, portanto, a agir onde o Estado deixa de atuar, uma vez que, em repassando para a sociedade a tarefa de elaborar/dar conta de efetivar funções que cabem às instituições públicas provoca um esvaziamento do seu sentido.

No entanto, conforme sinaliza Demo (2001),

Participação só pode ser conquistada. Aquela doada é presente de grego, porque vem do privilegiado, não do desigual. A redução da desigualdade que o desigual quer só pode ser aquela que ele mesmo constrói. (DEMO, 2001, p. 18)

No artigo seguinte, Art. 206, a CF de 88 institui que um dos princípios cuja base do ensino será ministrado é o de “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei” e, em decorrência de constituições anteriores, o Artigo 22, sinaliza à competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

No cumprimento desta demanda, a elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob nº 9.394/96 teve início quando da intensa mobilização da comunidade educacional para garantir um espaço significativo destinado à Educação no processo constituinte da Carta Magna hoje vigente. Como resultado das discussões ocorridas na década anterior a sua aprovação, na ocasião da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em 1986, foi aprovada a “Carta de Goiânia”, cuja finalidade principal, além de garantir especial atenção à Educação na Constituição Federal que estava sendo discutida, previa a “manutenção do artigo que definia como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (SAVIANI, 2004, p. 35).

Após a incorporação, quase integral, dos pontos sugeridos pela “Carta de Goiânia” ao texto da Constituição, considerando que a Carta Magna elucidava e renunciava a organização de diretrizes e bases para a educação nacional, a nova LDB dava seus primeiros passos. Uma primeira proposta de projeto, embora de forma não intencional partiu de um artigo de Dermeval Saviani ao delinear escrita que pretendia abordar o sentido de ‘diretrizes e bases’, dissertando sobre o histórico destas e sinalizando acerca da importância de um documento que apontasse os rumos para a educação nacional que, até o momento, vinha marcada por improvisações e descontinuidades. Tal sistematização culminou em uma proposta de texto para uma nova LDB. Nas palavras do autor,

[...] o texto, denominado ‘Contribuição à Elaboração da Nova LDB: um início de conversa’, representava, efetivamente, um início de conversa. Fora apresentado já na forma de uma espécie de anteprojeto de lei, apenas para facilitar o desencadeamento da discussão e fixar, de certo modo, os parâmetros e a forma na qual o debate necessariamente teria que desembocar, tendo em vista o objetivo de se chegar à formulação e, quiçá, à aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional

adequada às necessidades e aspirações da sociedade brasileira atual. (SAVIANI, 2004, p. 41)

As necessidades apontadas pelo autor perpassam o cenário de retorno dos sistemas com base em pressupostos democráticos que vinham se fortalecendo.

Procurou-se, contudo, fixar as linhas mestras de uma ordenação da educação nacional orgânica e coerente. Em conseqüência, fez-se um esforço de síntese, procurando chegar a um texto enxuto que registrasse o essencial sem se perder em excessivas minúcias como parece convir a uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Ibid., p. 42)

O próximo passo de caráter participativo deu-se, ainda em 1988, após a promulgação da Constituição Federal que cumpriu com o solicitado pela “Carta de Goiânia”, tendo no Art. 22 a deliberação de que é competência da União legislar sobre “XXIV - diretrizes e bases da educação nacional”, na ocasião em que o Deputado do PSDB de Minas Gerais, Octávio Elísio, apresentou na Câmara Federal o já transformado texto em projeto de lei.

Sob a relatoria de Jorge Hage, em 1989, a LDB foi considerada um dos mais democráticos e abertos métodos de elaboração de lei, dentro do Congresso Nacional, dado o elevado número de contribuições ao projeto, em forma de projetos e emendas.

O deputado Jorge Hage [...] demonstrou competência, tenacidade, capacidade de trabalho, habilidade de negociação e foi incansável no empenho em ouvir democraticamente todos os que, a seu juízo, pudessem de alguma forma contribuir para o equacionamento da matéria em pauta, tendo percorrido o país a convite ou por sua própria iniciativa para participar de eventos dos mais diferentes tipos em que expunha o andamento do projeto e acolhia as mais diversas sugestões. (SAVIANI, 2004, p. 57)

Mesmo com um processo democrático de construção da Lei, e considerando os interesses políticos que subjazem a esta elaboração legal, utilizando-se da possibilidade de fazer uso de outra via de votação, seguiram-se iniciativas paralelas de diretrizes, como a do Senador Darcy Ribeiro. Sob o discurso salvacionista de ‘desengessar a educação brasileira’, deu-se a tentativa de formulação desta política sem fazer uso de qualquer mecanismo de controle por parte da sociedade

organizada, e em sua base encontrava-se uma concepção minimalista de democracia.

Com efeito, diferentemente do projeto que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador [Darcy Ribeiro] tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade não necessitando mais sequer consultá-la. (Ibid., p.129)

Sobre esta concepção minimalista de governo, ainda no século XX, Joseph Schumpeter é um dos primeiros pensadores que valoriza a expressão democracia, no entanto, reduz sua amplitude em razão de conservar a ordem existente (COUTINHO, 2002). Postula a democracia como um método de governo, que deve ser conduzida pelas altas camadas da sociedade restringindo a participação do povo ao voto, caracterizando uma concepção elitista, também chamada de minimalista. Apresenta um modelo em que a democracia é apenas um modo de gerar governos, minorias, de forma legítima, pelo voto da maioria, partindo de uma luta competitiva. O povo, então, é o motor da democracia – de quatro em quatro, ou de cinco em cinco anos -, e quando vota, escolhe representantes da elite previamente formada em partidos, havendo apenas a sensação de escolha. Neste sentido, para Schumpeter, o voto é uma espécie de moeda, cujo valor é colocado pelo partido e a compra de ‘bens políticos’ é feita pelo povo. Aí consiste sua principal marca: o procedimentalismo que transforma a democracia em um método de governo.

Conforme Guimarães (2008)

A proposta de democracia elaborada por Schumpeter prevê a demolição de antigos cânones da teoria política, como a idéia de que a política deve ser utilizada para a promoção do ‘bem comum’, a fim de atender à ‘vontade geral’. Afinal, para ele, podem haver tantas noções de ‘bem comum’ e ‘vontade geral’ quantas pessoas existirem. (GUIMARÃES, 2008, p. 38)

O rompimento da trajetória marcadamente construída com várias mãos confronta-se com a sublimação do bem comum e negação da vontade geral, portanto, fazendo com que o processo se decline à concepção minimalista de democracia sustentada por Schumpeter e caracterizada como representativa.

Considerando que a educação é um campo social do qual decorrem conflitos inerentes às arenas de disputas pela hegemonia, a partir deste momento entram em pauta interesses políticos, e as conseqüências disso podem ser vislumbradas nas políticas para a educação marcada pelo distanciamento das realidades do âmbito educacional.

Neste cenário, como força civil-democrática, a atual LDB n° 9.394/96 apresenta-se com características que apontam para uma democracia participativa pautada nos princípios de igualdade entre os cidadãos, com direito ao voto, à tomada de decisões, às construções coletivas, etc. Em termos de gestão escolar, os artigos 14 e 15 da LDB vigente apontam para possibilidades democráticas como

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.

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. (BRASIL, 1996),

abrindo caminhos para se buscar estabelecer uma gestão partilhada, dialógica, mesmo que limitada à participação na elaboração aos profissionais da educação e restringindo pareceres dos demais segmentos, como pais, alunos e funcionários na elaboração do projeto pedagógico da escola e conduzindo-os, no item seguinte à participação nos conselhos escolares.

Quanto à gestão democraticamente construída, ainda que apresentado na forma de lei, Minto e Muranaka (1997) ratificam:

A gestão democrática dos sistemas e das instituições educacionais é tema pouco caro a esta LDB. Assim, a reivindicação histórica dos setores democráticos e populares de que haja participação da comunidade em todas as instâncias deliberativas e órgãos colegiados, na escolha de dirigentes, no financiamento com gestão transparente dos recursos, deixa muito a desejar nesta LDB.

Acrescido da ideia de que

Isto é socialmente pernicioso, sobretudo se reconhecermos que, na área educacional, tem vigorado a tradição de um suposto "consenso" de que a gestão dos sistemas de ensino e das escolas é prerrogativa, direta ou indireta, daqueles que detêm a hegemonia do Estado. Tem prevalecido a definição de critérios de escolha de pressupostos para as funções de gestão que, em geral, privilegiam o saber que advém apenas da competência técnica, com doses variadas de burocracia³.

Educação e democracia, na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 aparecem como conceitos imbricados, relacionando-se e, não por acaso, a educação pública e a ação estatal aparecem como uma alternativa de reafirmar o direito de todos ao ensino público. Os textos asseguram relações democráticas nestes preceitos e dão continuidade às reivindicações de documentos precedentes, no que se refere à garantia de acesso, permanência e sucesso ao ensino escolar, e assumem contornos de uma conquista das forças civil-democráticas ao considerar as reivindicações dos movimentos sociais do período.

Sendo assim, corroboro com Mousquer e Drabach (2008, p. 06) quando justificam, com base nas dificuldades de se exercer uma gestão efetivamente democrática que,

No que diz respeito à democratização da educação e à gestão do ensino público, hoje não mais se contesta o fato de que o exercício da gestão tem de ser democrático e participativo. As bases legais da gestão democrática do ensino público foram estabelecidas. O que não se pode negar é que este processo em si mesmo, não apresenta força obrigatória e vinculante capaz de organizar e instituir uma dinâmica democrática.

Em lado oposto, comparado à trajetória que segue, o ideário neoliberal toma consistência através dos canais de representatividade que propõem sob o invólucro da autonomia, como a estratégia de descentralização das decisões sem, no entanto, desconcentrar o poder e, por isso, limitando o que até então aparentemente apontava possibilidades para a construção de um processo gestor democrático.

³ O texto "Lei Darcy Ribeiro": um olhar crítico-social de Minto e Muranaka pode ser encontrado, na íntegra, no site <http://www.cefetsp.br/edu/eso/ldbcesar.html>.

Apesar de a democracia estar presente, constata-se uma nova ditadura maquiada, e com ela a notória diminuição do papel do Estado diante das questões sociais.

Sob o discurso de que o processo educacional é dinâmico, portanto, necessita de condições para atender à volatilidade dos acontecimentos, a autonomia se disfarça.

Como um conceito complexo, a autonomia demanda um conjunto de fatores concomitantes, a fim de que seja caracterizada como um movimento dirigido para a tomada de decisão e assunção competente de responsabilidades pela escola e sua comunidade. (LÜCK, 2006, p. 102)

Portanto, o exercício da autonomia requer o princípio da participação, para que seu sentido não se descaracterize. Neste sentido é que a representatividade, nos interesses individuais, exerce forte oponência às lutas da sociedade civil que visam interesses coletivos.

Nesta disputa de forças, as possibilidades democráticas preconizadas pela lei, quando levadas a juízo, sofrem descaracterizações em relação aos primeiros sentidos e já não representam as discussões e necessidades advindas dos pequenos grupos formadores das instituições de ensino. Por isso, em razão das distorções ocorridas e que promovem o sentimento de não pertença entre os sujeitos que atuam no âmbito escolar, muitas das práticas educativas e organizacionais encontram-se mascaradas por formas autoritárias e centralizadoras.

Nas palavras de Coutinho (2002, p.21) “emergimos da ditadura militar com uma estrutura social e política muito mais complexa do que quando nela ingressamos”, com vistas nisso, a democracia é conhecida como o regime no qual se escolhe o que se quer, no entanto, muitas vezes esta escolha está previamente posta: é a escolha entre algumas opções sem a possibilidade de participação na elaboração das opções.

2 LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: DESCENTRALIZAÇÃO X DESCONCENTRAÇÃO

*Sirvam nossas façanhas
De modelo a toda terra.*

(Francisco Pinto da Fontoura, Joaquim José Mendanha e Antônio Corte Real, 1966)

A elaboração do aparato legal que sustenta a prática democrática no ensino público no Rio Grande do Sul, tem como base o preconizado pela Carta Magna de 1988, em consonância, e por conseguinte, pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989, alterada pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991 e 57, de 2008.

No texto constitucional sul-rio-grandense, o Título VII – Da Segurança Social, no seu Capítulo II – Da Educação, da Cultura, do Desporto, da Ciência e Tecnologia, da Comunicação Social e do Turismo, alocado na Seção I – Da Educação trata que, em seu Artigo 196,

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania (RIO GRANDE DO SUL, 1989),

e agrega, no Artigo 197, como um princípio do ensino a “VI – gestão democrática do ensino público”. Assim, através da Lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995 instituiu-se a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público do Estado do Rio Grande do Sul, em cumprimento aos aspectos legais que se referem a esta temática, nas legislações precedentes. Por caracterizar-se como uma construção anterior à atual LDB, sofre alterações através da Lei nº 11.695 de 10 de dezembro de 2001, que versavam com maior ênfase sobre os procedimentos de escolha de diretores, em caráter de adaptação à LDB.

O Estado do Rio Grande do Sul foi o *precursor*⁴ da iniciativa de estabelecer, para o ensino público a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público, antecipando a diretriz instituída pela LDB nº 9.394 no ano seguinte, já mencionada anteriormente. Neste momento histórico o contexto político brasileiro estava sob a presidência do Fernando Henrique Cardoso, e o Rio Grande do Sul sob o governo de Antônio Britto, simpatizantes da lógica neoliberal, conseqüentemente, adeptos às práticas de privatização, ao discurso da modernização dos processos de educação, da competitividade, da flexibilidade, da produtividade, da eficiência visando à qualidade total. Mesmo que inserido neste contexto histórico e político, o avanço em relação à democratização, enquanto processo representou uma conquista do povo gaúcho, em particular, dos professores que faziam reivindicações acerca dos pontos pela Lei de Gestão evidenciados.

Assim, a Lei de Gestão abre espaços, através do Artigo 1º, quando, como preceitos são evidenciados:

- I - autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;
- II - livre organização dos segmentos da comunidade escolar;
- III - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados;
- IV - transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;
- V - garantia da descentralização do processo educacional;
- VI - valorização dos profissionais da educação;
- VII - eficiência no uso dos recursos. (RIO GRANDE DO SUL, 1995),

Abre para a representação nos conselhos escolares, para eleição de diretores e para a autonomia administrativa, financeira e pedagógica mas, ao mesmo tempo, interesses político-ideológicos se sobrepõem à dinâmica escolar.

[...] se adotam esforços de descentralização, apenas nominais, acompanhados de medidas fortemente centralizadoras, garantidoras da manutenção de uma postura de controle e cobrança. Mediante tais práticas, são descentralizadas condições para a autonomia da escola, sem o devido entendimento e aceitação das implicações relacionadas às práticas correspondentes, vindo dessa maneira a distanciar-se de critérios de autodeterminação. (LÜCK, 2006, p. 48)

⁴ Analogia ao trecho “[...] precursor da liberdade”, do Hino Rio-Grandense da autoria de Francisco Pinto da Fontoura, Joaquim José Mendanha e Antônio Corte Real, oficializado como hino do estado pela Lei nº 5.213, de 05 de Janeiro de 1966.

Evidencia-se, nesse jogo ideológico um cruzamento de interesses pernicioso, pois, ao passo em que a mesma Lei que permite à instituição escolar organizar suas práticas de gestão administrativas, financeiras e pedagógicas autonomamente, ao mesmo tempo abre possibilidades para o desenvolvimento de um processo de descentralização que atende aos interesses do jogo econômico que busca objetivar o lucro que move o mundo do trabalho da sociedade capitalista. Lógico é que a lei, em si, não apresenta força capaz de criar, dentro da escola, uma democracia, mas permite caminhar para aspectos respaldados pela legislação.

Lück (2006), quando se refere a este cruzamento de interesses, aponta para a utilização dos termos descentralização e desconcentração. Se por um lado a Lei lança mão de possibilidades democráticas às escolas para autogestão dos recursos financeiros e humanos, por outro, cria mecanismos de controle evidenciando manutenção da concepção ideológica que a rege, respectivamente.

Conforme a autora, “O movimento de descentralização em educação é internacional e emerge com características de reforma nos países cujo governo foi caracterizado pela centralização, sobretudo aqueles que tiveram regimes autoritários de governo.” (LÜCK, 2006, p. 41). Neste sentido, a descentralização permite às escolas organizarem-se de acordo com as demandas que emergem do contexto em que estão inseridas; adequa o processo educacional, focalizada a dinamicidade que a compreende; promove ideais democráticos através de ambientes democráticos e participativos para a formação de cidadãos; cria condições para garantir que as tomadas de decisões e ações sejam pertinentes às proposições dos atores partícipes do processo de gestão.

Já a desconcentração “corresponde aos esforços promovidos pelo Estado para conferir competências que lhe são próprias para regiões ou municípios, de modo que estes sejam capazes de administrar as escolas sob sua dependência.” (LÜCK, 2006, p. 48). Disso, pode-se concluir que, mediante esta racionalidade, o princípio adotado não é o de democratização, consistindo em um mecanismo de administração que exclui a participação e construção conjunta. Dessa forma, “a descentralização se processa simultaneamente à desconcentração, isto é, enquanto se descentralizam alguns aspectos, centralizam-se outros” (Lück, 2006, *apud* BULLOCK e THOMAS, 1997; MARTINS, 2002). Na coexistência destes dois

sentidos para as práticas de gestão a descentralização vê suas potencialidades cooptadas pela desconcentração.

Nesta mesma lógica se inserem as discussões acerca das políticas de Estado e políticas de Governo. Políticas de governo não são, necessariamente, políticas de Estado. Ressaltando-se que são os interesses de governos partidários que tendem a colocar como políticas de Estado as políticas de Governo, as políticas de Estado são aquelas que trazem as necessidades e atendem às reivindicações da sociedade civil. Incumbência das políticas de governo passa a ser proposição de ações necessárias para atingir às políticas de Estado. Todavia, existem políticas de governo que, com a finalidade de atingir as políticas de Estado acabam atravessando práticas autônomas e se utilizam, via burocracia, do espaço que é próprio da escola. Isso acontece porque, pela fragilidade que ainda apresenta, por falta da organização da cultura da participação, a escola não sabe o que fazer com as possibilidades, uma vez que esta é uma cultura organizacional cuja prática não é muito corrente. Daí a necessidade do enriquecimento das estruturas, pensando que como se apresentam, com ausência de participação coletiva, de elaboração conjunta de proposições para o melhor funcionamento da escola, de valorização dos aspectos peculiares da região em que a comunidade escolar está inserida as bases da democracia são frágeis.

Em razão da ausência da cultura da participação, a escola torna-se vulnerável às determinações das instâncias governamentais enquanto poderia usar essas possibilidades de acordo com os interesses e necessidades locais. Boaventura de Sousa Santos, sobre esta discussão, contribui com reflexões que apontam para a valorização de aspectos emergentes da própria comunidade local. “[...] sendo local, não é descritivista. É um conhecimento sobre as condições de possibilidade. As condições de possibilidade da ação humana projectada no mundo a partir de um espaço-tempo local.” (SANTOS, 1986, p. 77) e, partindo desta valorização do conhecimento local como construção da demodiversidade, representa referência para estudos de acepção contra-hegemônica.

Sabe-se que a estrutura política, econômica e social é organizada de tal forma que se volta para uma organização liberal, capitalista, o que não impede que a escola, em nome da autonomia e nos espaços de elaboração da prática escolar usufrua das possibilidades que a lei lança. Mesmo que a lei vá cerceando e delineando determinadas diretrizes da educação, ainda aponta para a escuta da

comunidade. Como espaço constituído por sujeitos conscientes de seus objetivos de vida, delegar autonomia das ações às escolas pressupõe valorizar as experiências advindas da comunidade local, por isso, a difícil a incongruência de se falar em democracia sem mencionar autonomia e participação. Nestes fenômenos residem bases de sustentação da gestão democrática.

Assim, sendo a gestão democrática “uma obra resultante da ação criativa e emancipadora daqueles/as que neste espaço assim o fazem e agem” (MACHADO, 2005, p. 195), e considerando relevante que os atores envolvidos nesse processo sintam-se responsáveis pelas ações construídas no âmbito educacional torna-se viável a construção das relações pautadas na emancipação, auto-gestão e autonomia, utopicamente idealizadas nos diferentes espaços educacionais.

A relevância do processo da gestão democrática consiste em avançar as práticas e o entendimento sobre ela, elevando o grau de participação dos sujeitos envolvidos e, com isso, permitir/garantir/promover a tomada de consciência e de responsabilização das organizações sociais na qual estes sujeitos se inserem. Uma vez que, mesmo sob interesses distintos a Lei de Gestão Democrática tenha sido criada, hoje se encontra sob a jurisprudência das escolas, e são elas que, no exercício do estudo das proposições que no texto legal aparecem, podem evidenciar as brechas que tornam possíveis ações emancipadoras e de aprofundamento dos cânones democráticos.

3 IMPLICAÇÕES DOS PROCESSOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: A POSSIBILIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

No bojo da discussão acerca do conceito de democracia e suas atribuições cabe ressaltar que, no Brasil, a democracia é ainda muito jovem, emergindo como uma conquista da sociedade civil cujos anseios visavam se tornar parte do processo de deliberação das políticas públicas no limiar da década de 1980, além de representar uma forma de rejeição ao modelo centralizador desenhado pela história política nacional. Na perspectiva em que se apresenta faz com que se coloque em prova a sua credibilidade e, ao mesmo tempo, o potencial oferecido enquanto instrumento de poder da sociedade civil. Ainda, fragilizada devido às constantes mudanças em torno de seu sentido como um valor universal.

Vemos a democracia com seus limites e possibilidades, no entanto sempre como um processo de construção e suscetível a modificações em suas estruturas. Em razão disso, torna-se pertinente questionar acerca do conceito de democracia em vigor, hoje, e qual sua 'aplicabilidade', indo ao encontro de Coutinho, ao afirmar que “quando hoje nos dispomos a avaliar uma teoria ou uma situação concreta como sendo ou não democrática, temos que saber que concepção de que democracia estamos falando.” (COUTINHO, 2002, p. 21)

Neste sentido, quanto a sua caracterização acerca do conceito de democracia, Rousseau, teórico político do século XVIII, em defesa da ordem e da legitimidade sócio-política assentava-se sobre uma noção de “vontade geral” e esta deveria ser entendida como o que há de comum nas vontades individuais. Portanto, o suporte à ‘vontade geral’ são os interesses em comum, e com base nisso é que a sociedade deveria ser governada. Apresenta a democracia como um método político que se esboça com base em um processo de livre escolha de representantes de forma direta.

Na seqüência, Alexis de Tocqueville, aristocrata liberal, disserta sobre a irreversibilidade da democracia ao afirmar que quando se parte da equidade de condições para a população, de igualdade de vida para os indivíduos, não se pode

impedir que a democracia se efetive. No entanto, alerta para o lado negativo que a igualdade acarreta: a 'tirania da maioria'. Neste sentido, sua proposta é a de associativismos, uma vez que impediria o despotismo – que surge quando as diferenças entre os homens desaparecem e todos se tornam demasiadamente iguais – mantendo as liberdades individuais. Por isso a máxima de que a igualdade elimina a liberdade.

Em contraposição, Gaetano Mosca, elitista italiano diz que “a política é feita sempre por elites, por minorias” (Mosca apud COUTINHO, 2002, p. 14) e por isso, a democracia não passa de um engodo, ou seja, de uma “fórmula política” das elites para legitimarem seu governo, em nome de uma “soberania popular”.

Bobbio (2000), assim como Schumpeter, também entende a democracia como um método de governo, e ainda, alerta para o respeito às normas e às instituições de democracia, percebendo-a como um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, ao passo que prevê uma ampla participação dos interessados neste processo. E, ao considerar tempos como os atuais, observa a dificuldade de se ver respeitadas as regras deste complexo jogo democrático, regras estas que representam o “fundamento da legitimidade de todo o sistema”. No entanto, o autor salienta que “a democracia não goza no mundo de ótima saúde, mas não está à beira do túmulo” (BOBBIO, 2000). Com vistas nisso, Schumpeter e Bobbio redefinem a democracia, em oposição ao formato proposto por Rousseau, pautado na necessidade de se sobrepor os interesses gerais aos interesses individuais.

E, em oposição à democracia liberal representativa, sob o invólucro do formato hegemônico e elitista, portanto, excludente, o contemporâneo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2002), compreende, em seus discursos, a necessidade da participação do povo nas tomadas de decisões como um dos instrumentos de construção de uma democracia de alta intensidade. Pautada na ampliação do experimentalismo democrático com proposição de formas alternativas de aproveitamento/valorização das experiências locais, de modo a combater práticas hegemônicas e emancipatórias.

Coutinho (2002) evidencia que

se nós a entendemos num sentido forte, no sentido de um regime que assegura igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos

bens coletivamente criados – implica, indiscutivelmente, uma dimensão social e, conseqüentemente, também uma dimensão econômica. Não há igualdade política se não há igualdade substantiva, igualdade que passa pela esfera econômica. (pp.20-21)

e ainda, sobre o processo de democratização, nunca estanque:

[...] o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento -, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política. (COUTINHO, 202, p. 17)

Eleva-se aqui o caráter da participação política, relacionando-a intimamente com a participação na formação de espaços públicos. Dessa forma, não obstante, desenvolve-se a idéia de que a democratização dos diferentes âmbitos públicos necessariamente pressupõe, e só é possível em espaços de construção coletiva e de maneira pública. Efetivamente, quando há articulação do público como sujeitos mobilizando o público como construção, o sentido do que é público se reinventa.

[...] quando realmente sintonizada com a promoção social e intelectual das camadas populares, a educação prepara cidadãos que não se deixam subjugar por projetos impostos de fora e de cima, que não se deixam instrumentalizar pelo mercado, mas se fazem portadores de uma concepção de democracia que institui sujeitos políticos ativos e capazes de responsabilidades sociais, de reinventar o mundo e recriar um Estado realmente público. (FÁVERO e SEMERARO, 2002, p. 08)

Dermeval Saviani, convergindo para a preocupação em estabelecer um sentido para o termo *público*, compreende que

se contrapõe a privado e, por isso, se refere também ao que é comum, coletivo, por oposição ao particular e individual. Em contrapartida, público está referido àquilo que diz respeito ao que se restringe aos interesses das elites. Finalmente, público está referido ao Estado, ao governo, isto é, ao órgão instituído em determinada sociedade para cuidar dos interesses comuns, coletivos, relativos ao conjunto dos membros dessa mesma sociedade (SAVIANI, 2004, p. 02).

O público vem, ao longo da trajetória da história da educação, fazendo uma tentativa de conquistar seu espaço, tendo em vista a correlação de forças em que se mantém o embate entre o público e o privado.

[...] quando o que é público passa a ser apropriado para fins particulares, seja de pessoas ou de grupos, temos a ausência do que caracteriza uma democracia, ou seja, a união das virtudes republicanas e das virtudes democráticas. É essa ausência que melhor caracteriza a fase atual, do final do regime militar até hoje. (BENEVIDES, 2002, p. 69)

Ainda assim, a gestão democrática só é possível em espaços públicos, uma vez que, em sendo privado o espaço, os jogos de interesse se sobrepõem ao que caracteriza um espaço público, de direito.

Evidencia-se que a construção de políticas públicas para o campo educacional necessariamente deve pressupor a parcela de contribuição e participação dos atores sociais inseridos neste espaço, de modo não só a fazer valer pressupostos democráticos, mas permitir que haja conexão entre as demandas reais existentes e as proposições possíveis para que gestão, educacional e escolar, não represente espaço com esvaziamento de sentidos.

A tarefa da gestão democrática não pode ser delegada à escola como algo pronto, já que se caracteriza como um trabalho árduo, construído coletivamente e que requer resistência a todas as formas de poder. Ela se caracteriza pela conjugação de diferentes formas de conceber e distribuir o poder frente ao poder autoritário que historicamente caracterizou as instituições públicas da sociedade brasileira (MOUSQUER, DRABACH e MIRANDA, 2008)

Portanto, exige um amadurecimento de idéias acerca do funcionamento e organização da escola fundada em princípios altamente democráticos e de participação efetiva.

Se as estratégias de decisão política não ultrapassarem os mecanismos formais da participação pelo voto e de eleição de representantes, e não incorporarem as demandas reais do conjunto dos cidadãos, o jogo democrático se converte num mero formalismo. O regime democrático representativo torna-se um simulacro útil às dominações oligárquicas que, na história constitucional [...] sempre foram tão excludentes quanto repressivas. (CHIAVATTA, 2002, p. 91)

Apropriando-se de algumas falas de Boaventura de Sousa Santos (2002), nesta confluência de significados, Machado (2005) afirma ser necessário “relacionar as políticas e a legislação educacional aos processos de gestão destas e dos de ensino-aprendizagem [...] no cotidiano para realizarmos um debate qualificado sobre o tema” porque “mais do que o espaço e os instrumentos de garantia da gestão democrática na educação e no ensino, é no exercício cotidiano do fazer acontecer a gestão democrática que esta de fato se realiza” (p.180) e, com isso, resgata a *democracia sem fim*. Esta *democracia sem fim* caracterizada por uma ‘caminhada sem fim’ é um produto das ações/relações sociais humanas e, por consequência produzida pelos homens que se relacionam em um mundo político e social. Portanto, “um sistema desse tipo é favorável à construção de um projeto contra-hegemônico. Ele possibilita um efetivo jogo democrático, já que nele há opções reais”, como diria Coutinho (2002) sobre as condições possibilitadas pela democracia, quando do uso de seus elementos condicionantes racionalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o contexto histórico social em que as políticas de Estado foram implantadas em meados da década de 80, caracterizado pelo processo de abertura política, o que para Guimarães foi “de difícil construção da democracia em nosso país” (2008, p. 18), ou seja, de redemocratização, constatou-se a necessidade da criação de um novo cenário social, que estivesse de acordo com o clima de reordenação política e social no Brasil. A própria forma como este cenário foi sendo reformulado influencia, ainda hoje, a forma de pensamento dos atores sociais envolvidos nos mais diferentes âmbitos, incluindo o espaço escolar e, cabe destacar que a efetivação da democracia em qualquer espaço está particularmente ligada ao tipo de intervenção da sociedade civil.

Assim, quando a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 9.394/96 – atual LDB – instituíram a gestão democrática do ensino público, lançou-se um complexo fenômeno às escolas públicas, no que concerne às formas de organização da gestão escolar. No contexto histórico social em que as políticas de Estado foram implantadas, constatou-se a necessidade da criação de um panorama social que atendesse às expectativas em torno de um novo cenário político e social no Brasil, marcado por acontecimentos históricos, políticos e culturais de restauração da democratização das relações, e isso impôs um reordenamento nas concepções e práticas de gestão tradicionalmente veiculadas no âmbito educacional.

Com isso, pode-se dizer que as formulações das atuais legislações mantêm um descompasso com a trajetória de conquista da sociedade civil. Suas implementações, nas bases em que se vêm constituindo certamente lograriam êxito, se considerassem com mais empenho o compromisso dos setores que se envolvem neste processo. Ratifica-se tal afirmação no resgate das palavras de Minto e Muranaka (1997), ao afirmarem que “sem efetividade, [este processo de elaboração legal] torna-se uma ‘peça retórica’, nada mais do que um simulacro da nossa tênue democracia”, uma vez que “a democracia efetiva só pode ser construída sob a igualdade de condições socioeconômicas, culturais, educativas, etc. dos seres humanos na produção da sua vida individual e social” (FRIGOTTO, 2002 p. 53).

Não é difícil, olhando no retrovisor da nossa história recente, perceber que a sociedade brasileira, paradoxalmente, experimentou na década de 80 um rico processo de luta pela redemocratização, no sentido forte de democracia, cuja direção confrontava o ideário neoliberal já em franca experimentação. (FRIGOTTO, 2002. p. 54)

Portanto, a LDB em vigência, devido à trajetória com traços neoliberais, é ambígua e permite variadas leituras acerca das proposições. Como uma diretriz, apresenta linhas gerais para que as demais leis se constituam. Sendo assim, duas idéias dicotômicas podem ser vislumbradas. Se, por um lado, há o discurso da participação que visa a contemplar a gestão democrática, com vistas à emancipação dos sujeitos, por outro, encontramos a ação coercitiva da regulação, como um instrumento do Estado a serviço do ideário neoliberal. Por conseguinte, quando se rememora e analisa a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público do Rio Grande do Sul, não se pode permitir que uma venda obscureça o ideário dissolvido na doação da possibilidade de exercício da autonomia e dos demais 'aparatos democráticos', mas evidenciar a potencialidade de iniciar um percurso que exige esforços conjuntos. Quando da afirmação da autonomia, esta se justifica em razão de ser a impulsionadora das ações evidenciadas a partir da comunidade escolar como uma possibilidade. Se distanciada do uso de atribuições na lógica contra-hegemônica para atender à lógica de produção de capital, desvirtua o sentido de descentralização para caracterizar desconcentração.

Embora tenhamos avançado quanto à formação dos espaços de participação, como em órgãos colegiados e conselhos, o predomínio do uso dos interesses pessoais, bem como a falta de representatividade, efetiva, não representa os interesses da comunidade. Hoje o que temos é uma pseudo-participação, porque é representativa todo o tempo, absorvida pelas tendências ideológicas de grupos representantes dos diferentes segmentos que definem os rumos da educação. Sendo assim, mesmo o modelo representativo, amplamente utilizado, encontra-se burlado: nem a representatividade consegue se fazer representativa. Logo, pode-se dizer que vivemos uma democracia muito distante de uma democracia de alta intensidade.

À guisa de conclusão, a definição que se busca, neste estudo, não é o conceito, em si, de democracia, mas quais são, como se apresentam e como são

viabilizados os condicionantes para a democratização, não como um conceito estanque, mas como um processo crivado de possibilidades aos setores da sociedade e, particularmente, à educação.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de Outubro de 1988.

_____. **Lei n° 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.

CHIAVATTA, Maria. A construção da democracia pós-ditadura militar: políticas e planos educacionais no Brasil.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DOURADO, Luiz Fernando. A Escolha de Dirigentes Escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências novos desafios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. In: **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

MACHADO, Carlos R.S.. A produção da Gestão Democrática da e na Educação para a Democracia sem fim. In: **Cadernos de Educação**. FAE/UFPel. Pelotas [24]: 179 – 198, jan./jun. 2005.

MINTO, César Augusto; MUNARAKA, Maria Aparecida Segatto. **Lei Darcy Ribeiro: um olhar crítico-social**. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/ldbcesar.html> 1997

MOUSQUER, Maria Elizabete Londero; DRABACH, Neila Pedrotti. A visão das políticas públicas educacionais a partir dos sujeitos em diferentes lugares sociais: as mudanças na educação pública do Rio Grande do Sul. In: **VIII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE e III Congresso Ibero-Americano sobre violências nas escolas - CIAVE**, 2008, Curitiba - PR.

MOUSQUER, Maria Elizabete Londero; DRABACH, Neila Pedrotti; MIRANDA, Natália Pergher. Uma reflexão propositiva sobre gestão democrática do ensino público. In: **Revista Virtual P@artes**. Disponível em: <http://www.partes.com.br/educacao/reflexaopropositiva.asp> , 2008.

OLIVEIRA, Francisco. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.576**, de 14 de novembro de 1995. Lei da Gestão Democrática do Ensino Público.

_____. **Lei nº 11.695**, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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