

Gestão democrática como projeto político e o sistema municipal de ensino

Democratic management as a political project and the municipal education system

Gestión democrática como proyecto político y el sistema municipal de enseñanza

Elton Luiz Nardi¹

Universidade do Oeste de Santa Catarina

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar, na interface com a ideia de socialização da participação política, condições institucionais de participação estabelecidas por sistemas municipais de ensino. Serve-se de pesquisa documental, cujo exame incidiu em legislação de municípios de Santa Catarina com sistemas de ensino próprios. Os resultados possibilitam constatar a prevalência de um sentido de participação como presença e de autonomia como liberdade de organização. Diante de um quadro de condições que tende ao mínimo, desfavorecendo a socialização da participação política, conclui que o delineamento da gestão democrática da educação, enquanto projeto político nos sistemas de ensino pesquisados, é tanto um desafio quanto uma razão de luta pela democratização.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação; Sistema municipal de ensino; Socialização da participação política; Espaços de participação.

Abstract: The article aims to analyze the institutional conditions of participation established by the municipal education systems in the interface with the idea of political participation socialization. This documental study focused on the legislation of cities in Santa Catarina with their own education systems. The results show the prevailing understanding of participation as presence and autonomy as organizational freedom. From a set of minimal conditions hindering political participation in socialization, we conclude that the delimitation of education democratic management as a political project in the researched education systems is simultaneously a challenge and a reason to fight for democratization.

Keywords: Education democratic management; Municipal education system; Socialization of political participation; Participation spaces.

Resumen: El artículo tiene por objetivo analizar, en la interfaz con la idea de socialización de la participación política, condiciones institucionales de participación establecidas por sistemas municipales de enseñanza. Se sirve de investigación documental, cuyo examen incidió en legislación de municipios de Santa Catarina con sistemas de enseñanza propios. Los resultados posibilitan constatar la prevalencia de un sentido de participación como presencia y de autonomía como libertad de organización. Delante de un cuadro de condiciones que tiende al mínimo, perjudicando la socialización de la participación política, concluye que el delineamiento de la gestión democrática de la educación, como proyecto político en los sistemas de enseñanza investigados, es tanto un desafío cuanto una razón de lucha por la democratización.

¹ Doutor em Educação. Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, Santa Catarina, Brasil. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0542472765694403>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7706-3585>.

Palabras clave: Gestión democrática de la educación; Sistema municipal de enseñanza; Socialización de la participación política; Espacios de participación.

Recebido em: 06 de outubro de 2023

Aceito em: 06 de novembro de 2023

Introdução

Uma incursão ao tema da gestão democrática da educação, enquanto projeto político², requer, a nosso ver, situá-lo no contexto das políticas educacionais. No campo da prática, as razões que sustentam esse entendimento ancoram-se em justificativas como a tecida por Bordignon e Gracindo (2006, p. 148), quando afirmam que “há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas.” Mas, convém lembrar, que em uma formação social concreta, a determinação da política educacional é devida ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção (NEVES, 2007). Convém lembrar, ainda, que a política e a gestão de educação são campos em disputa, de que é mostra emblemática a ocorrida na década de 1980, na ação dos movimentos pela democratização do país, ante o embate entre diferentes propostas educacionais. A prevalência de aspectos coerentes com uns ou outros interesses estará, portanto, relacionada à correlação de forças que se processa.

Assim compreendida a possibilidade de sentido que pode assumir a política educacional na atualidade, na ponta, a educação escolar é revestida de idêntica possibilidade: de reprodução das relações sociais de produção, “de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder as demandas do capital” (FRIGOTTO, 2003, p. 26) ou de transformação delas, posto estarmos tratando, conforme refere Ponce (2010), de fins educacionais que deixaram de estar implícitos na estrutura total da comunidade

Temos, portanto, que a definição da política educacional, que entendemos como resultado “das repercussões econômicas e ético-políticas das aplicações produtivas da ciência no processo de trabalho sob o sistema de máquinas” (NEVES, 2007, p. 208) e que altera a forma de organização da sociedade, das relações sociais de produção, da concepção de homem,

² Aqui entendido como um conjunto de valores que dá sentido e que orienta a ação política.

trabalho e educação, está submetida a um complexo de determinações, ali situadas, por exemplo, as relações entre ciência e trabalho e as demandas da classe trabalhadora por socialização do poder (NEVES, 2007). Daí ser possível dizer, conforme aponta Neves (2007), que, na contemporaneidade, o desenvolvimento dos sistemas educacionais decorre do binômio industrialismo-democracia, binômio este que é tomado de forma distinta na ótica do capital e na ótica do trabalho. Enquanto na primeira ele se traduz na reprodução ampliada e produção de consenso em torno da visão de mundo que coaduna com o capital, na segunda, o binômio se traduz na possibilidade de transformação das relações sociais de produção, portanto, como possibilidade técnica e ético-política. Conseqüentemente, para pensar a definição da política educacional – no interior dela, a gestão da educação –, é preciso analisar os elementos que compõem tal leque de determinações.

Coerente com essa compreensão, neste estudo nos concentramos em um desses elementos, em vista de uma circunstância específica: a socialização da participação política, tomada na interface com a organização de sistemas municipais de ensino e, no interior deles, com os espaços institucionalizados de participação com vistas à gestão democrática do ensino público. Nesta toada, tendo em mente o conceito de Estado ampliado em Gramsci, a ideia de socialização da participação política (COUTINHO, 1979, 2008)³, no sentido de ampliação da participação das massas – luta de massas –, é aqui tomada em associação à luta no campo institucional. Mas, ao fazê-lo, não perdemos de vista as limitações impostas aos espaços de socialização da política por condições econômicos-sociais, do que resultam, sabidamente, impossibilidades para o processamento da socialização do poder de decisão política (PAULO NETTO, 1990).

A dimensão institucional que aqui tratamos, em nível do sistema municipal de ensino, considera o fato de, no Brasil, caber aos sistemas de ensino – estados, municípios e o Distrito Federal – a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, o que inclui instituir espaços e mecanismos de participação. Portanto, à questão da socialização da participação política soma-se a das opções no campo institucional, relacionadas a espaços e mecanismos destinados à participação. Quer dizer, definições de regras do “jogo” quanto à participação, à definição de quem participa e aos processos decisórios.

³ Vale destacar que, no Estado ampliado, as “[...]” funções estatais de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno; mas o fato de que um Estado seja menos coercitivo e mais consensual (ou que se imponha menos pela dominação e mais pela hegemonia), ou vice-versa, isso irá depender sobretudo do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra. E essa predominância, por sua vez, depende não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em tela, mas também da correlação de forças entre as classes que disputam a ‘supremacia’.” (COUTINHO, 2008, p. 57).

Assim, o trabalho tem por objetivo analisar, na interface com a ideia de socialização da participação política, condições institucionais de participação estabelecidas por sistemas municipais de ensino. Para tanto, serve-se dos resultados de pesquisa documental sobre princípios de gestão democrática e espaços e mecanismos de participação em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina organizados até 2023, obtidos por meio do exame de legislação dos respectivos municípios.

O artigo está organizado em três seções seguintes a esta. Na primeira delas, abordamos o tema da gestão democrática da educação pública no Brasil como uma construção histórica e revisitamos aspectos de sua configuração no plano normativo, em um campo de disputas, conectando este campo à ação regulamentadora devida aos sistemas municipais de ensino. Na sequência, a fim de embasar uma análise sobre condições institucionais em sistemas municipais catarinenses e a questão da socialização da participação política, apresentamos e examinamos dados da pesquisa realizada. Por fim, na última seção, são tecidas as considerações finais.

Gestão democrática da educação pública: uma construção histórica

Uma rápida revisita a marcas histórico-políticas da década de 1980 – uma formação social concreta – nos convida a sublinhar a crítica à situação econômica em que se encontrava o país, decorrente de problemas não somente mal diagnosticados, mas também mal resolvidos pelo governo militar. Como se sabe, apesar da derrota do movimento pelas “Diretas Já”, a esperança projetada na democratização persistiu e a bandeira da mudança tornou-se emblema dos mobilizados.

Nesse mesmo tempo, ampliava-se no país um movimento crítico que reivindicava mudanças no sistema educacional, inclusive de propostas para a educação veiculadas por meio de partidos de oposição, assim como pelas recém-criadas associações científicas e sindicais da área, de que são importantes exemplos a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O papel exercido por elas foi fundamental na luta em defesa de direitos no processo constituinte.

Em defesa à erradicação do analfabetismo e à universalização da escola pública, ou seja, ensino público universal, gratuito e de qualidade (NEVES, 2002), no rol das mudanças reivindicadas constava a melhoria da qualidade na educação, a valorização e qualificação dos seus profissionais, a ampliação de recursos e seu uso exclusivo para a escola pública, ampliação da escolarização obrigatória e democratização da gestão educacional

(SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). Nesse último caso, tratava-se da defesa à democratização dos órgãos de administração do sistema educacional, assegurada a transparência de suas ações, assim como da defesa à descentralização administrativa e pedagógica, da participação da sociedade, da eleição direta para gestores escolares, da instalação de colegiados de educação, entre outros aspectos.

A Carta de Goiânia, nascida da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1986, portou princípios caros ao movimento, cuja divulgação também cumpria o papel de defender que fossem contemplados no texto constitucional, então em elaboração. Conforme comenta Xavier (2003), além da demonstração de unidade na mobilização pela democratização da educação pública, a Carta também se constituiu em instrumento de manifestação da necessidade de resposta aos graves problemas da educação no Brasil. Ou seja, tratava-se de um duplo desafio aos educadores: “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 (XAVIER, 2003, p. 26).

Relativamente à gestão da educação, tida como um dos níveis em que devem ser acionados mecanismos de democratização, cabe destacar dois princípios da Carta:

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.

A respeito da perspectiva de ensino democrático então reivindicada, Luiz Antonio Cunha (1986) a descreveu, por ocasião da conferência de abertura da IV CBE, como sendo aquela “exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja indiretamente, pelos princípios da representação e da administração colegiada.” (p. 3). E qual foi a resultante da reivindicação em torno do tema da gestão democrática?

Tendo ecoado no processo constituinte de 1987 – o que se deu com o importante protagonismo do movimento dos educadores, identificado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – e decorrido de intenso processo de negociações naquela esfera, a fundamentação legal dada à 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*. (NARDI, 2016, p. 22).

Cabe destacar, entretanto, que a abrangência do princípio foi minorada ao longo do processo legislativo, ante a correlação de forças então presentes, sobretudo pela ação de grupo suprapartidário (*Centrão*). Isso porque, conforme comenta Tavares (2003), as negociações levaram a restringir o princípio à escola pública, diferentemente de ser assumido em sentido geral, de modo a que se tratasse de princípio “da democratização do acesso e permanência na escola e gestão do ensino com a participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade.” (p. 28). Claramente, “reparos” como esse amostram o fato de a democracia assumida e defendida pelo liberalismo ser, em paralelo, reduzida e minimizada por ele, empobrecida em suas determinações, ou seja, “concebendo-a de modo claramente redutivo.” (COUTINHO, 2002).

Tendo em conta circunstâncias como essas, restam evidenciados avanços, mas também limitações, no conteúdo da Constituição Federal aprovada em 1988. Por um lado, o texto contemplou aspectos que vinham sendo reivindicados sob a bandeira da mudança educacional no país; por outro, também se manteve omissa em determinadas matérias, dada a disputa que se processava em torno de projetos distintos de educação para o Brasil. É neste contexto de disputa que se situou o tema da gestão democrática, dado tratar-se de um processo – a Constituinte – “de mobilizações e contramobilizações.” (BEHRING, 2008, p. 143).

Os debates ocorridos sobre o tema no processo legislativo estamparam as dissonâncias ali presentes quanto ao sentido conferido a ele (ADRIÃO; CAMARGO, 2007). A presença ativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na constituinte, fazia ecoar a defesa do direito de pais, alunos e comunidade local participarem da definição das políticas públicas educacionais. O pressuposto do segmento representado pelo Fórum dizia respeito à centralidade da formação de cidadãos para o exercício pleno de seu papel e para a construção de uma sociedade participativa e igualitária, razão pela qual a vivência democrática na escola constitui fator fundamental. Impunha-se, assim, a necessidade de espaços e mecanismos participativos de gestão no interior das escolas, assim como nos sistemas de ensino aos quais elas se vinculam.

Em evidente contraste com esta perspectiva de democratização da gestão, outro segmento, marcadamente composto por empresários da educação, e, portanto, imbuído da defesa de interesses privados, travou oposição àquela formulação, advogando em defesa de uma maior delimitação de significado: compreendendo a possibilidade de as famílias e os educadores poderem colaborar na gestão da escola. Na síntese tecida por Mendonça (2000, p. 99), tratavam-se, notadamente, de pleitos de dois vetores distintos:

[...] o vetor centrado em preocupações com o significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública de qualidade aberta a todos e voltada principalmente para as camadas não-dirigentes; e o vetor centrado em preocupações corporativas e econômicas, que se expressaram de maneira mais concreta nas greves de professores. (MENDONÇA, 2000, p. 99).

Embora para o conteúdo do anteprojeto da Constituição tenha sido optada, pela comissão responsável, a definição defendida pelo Fórum, tal formulação seria alterada em votação plenária, mediante emenda de iniciativa da ala conservadora do Congresso, que imporá um conteúdo mais restritivo ao tema, tornando-o uma conquista parcial (ADRIÃO; CAMARGO, 2007), como de resto ocorreu no conjunto do documento, com avanços em alguns aspectos e a preservação de traços conservadores (BEHRING, 2008).

O princípio seria aprovado com a seguinte redação: “Art. 206 – [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”. “Em primeiro lugar, o adjetivo ‘público’ foi acrescentado à palavra ensino, excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. Em segundo lugar, a expressão genérica ‘na forma da lei’ delegou sua exequibilidade à legislação complementar.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 67). Ou seja, não há clareza quanto à forma como o princípio será materializado, ficando a definição dependente de interpretações que podem se revelar não somente ambíguas, mas, sobretudo, tendenciosas, pois a depender do alcance político e prático, a pormenorização do dispositivo pode entrar em rota de colisão com determinados interesses.

Vale mencionar, para uma análise de desfechos como o descrito, que se tratava de um tempo em que, paralelo à mobilização que clamava por mudanças políticas econômicas e sociais, processava-se a abertura do Brasil ao capital mundial, um país profundamente marcado pelos anos de estagnação gerada pelo regime militar e palco do delineamento do sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista que ocorreria na década seguinte (BEHRING, 2008). Vale dizer, ainda, com apoio em Wood (2010), que em contextos assim – sob o liberalismo econômico – processam-se esforços da sociedade civil com vistas a minimizar os efeitos deletérios do capital, mas frequentemente ocorrem de forma fragmentada, setORIZADA. Com isso, segue-se a perda de especificidade de conceitos, como o de democracia e liberdade, de modo que aqueles esforços, naquelas condições, acabam por favorecer os ideais capitalistas. Lembremos:

se os princípios básicos do liberalismo são anteriores ao capitalismo, o que torna possível a identificação de *democracia* com liberalismo é o próprio capitalismo. A ideia de “democracia liberal” só se tornou pensável [...] com o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade. O capitalismo

tornou possível a *redefinição* de democracia e sua redução ao liberalismo. (WOOD, 2010, p. 201, grifos da autora).

A autora acrescenta que “a democracia liberal deixa intocada toda a nova esfera de dominação e coação criada pelo capitalismo, sua transferência de poderes substanciais do Estado para a sociedade civil, para a sociedade privada e as pressões do mercado.” (WOOD, 2010, p. 201). Afinal, como lembra a autora, é a separação, no capitalismo, entre o econômico e o político, que possibilita modelar a concepção e a prática de democracia vigente. Todavia, ainda que o governo do capital acione mecanismos que limitam a participação do povo, referindo-se a sempre dependência do capital do suporte proporcionado pelos Estados nacionais, Wood (2006) assinala que as verdadeiras forças democráticas, por dentro ou fora do Estado, podem vir a fazer uma real diferença.

De volta ao dispositivo constitucional, há que dizer que mesmo diante da referida imprevisibilidade que rondou e, em grande medida, segue rondando o princípio da gestão democrática do ensino público, sua introdução em um texto constitucional foi um feito histórico e também inédito. Como princípio, traduz em valor fundamental da ordem jurídica e não pode ser negligenciado, restando posto o desafio de que sua regulamentação, no plano infraconstitucional, não leve a um robustecimento para menos das condições para a prática concreta desse mandamento.

Antes de abordar a atuação dos sistemas de ensino na mencionada regulamentação – neste estudo nos detemos aos municipais –, uma menção à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) é devida, haja vista figurar nela algum grau de detalhamento em relação ao mencionado princípio. Com efeito, sem que se desconsidere ter sido também o processo de elaboração e deliberação sobre o texto da LDBEN um palco de disputas, o texto aprovado dispôs sobre o tema reiterando, primeiramente, o princípio da gestão democrática do ensino público, acrescentando-lhe as expressões “nos termos desta lei e da legislação dos sistemas de ensino.”⁴ (Art. 3º, VIII). Seguem-se os artigos 14 e 15, dispondo a respeito da incumbência dos sistemas de ensino de, respectivamente, definir normas de gestão democrática do ensino público na educação básica⁵ e assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às escolas. Soma-se o art. 12, que dispõe quanto à incumbência de as

⁴ Esta última passagem foi alterada, pelo Congresso Nacional, em 2023, passando a ser pela “legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2023).

⁵ Também neste caso, em 2023 houve alterações em parte da redação e algumas inclusões. Incidem basicamente na inclusão de fóruns de conselhos escolares e no detalhamento da composição destes e dos próprios conselhos escolares (BRASIL, 2023).

escolas elaborarem e executarem suas propostas pedagógicas. De maneira geral, não teria havido, no entendimento de Paro (2007), avanços em mudanças estruturais na maneira de distribuir o poder e a autoridade.

Não é demais lembrar que o tempo das deliberações em torno da LDBEN avizinhou o tempo das políticas neoliberais no país e que, sabidamente, desviaram-se de propósitos presentes na Constituição para melhor convergirem política e ideologicamente com os interesses do capital. Por essa razão, a própria LDBEN também espelha essa circunstância, é expressão da correlação de forças determinada pelas mudanças estruturais e conjunturais (SAVIANI, 1997) que se processaram naquele contexto.

Já em tempos de vigência da nova LDBEN, outro desdobramento expressivo do campo normativo nacional, relativo ao tema da gestão democrática, pode ser atribuído à aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Fora estabelecido pela Lei que o disciplinamento da gestão democrática da educação pública, pelos estados, Distrito Federal e município, devesse ocorrer por meio de leis específicas, no prazo de dois anos da aprovação da lei federal, ou seja, até julho de 2016. Em paralelo à tramitação do então projeto de lei dispendo sobre o PNE, iniciativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal investiram para avançar no regramento da gestão democrática do ensino público na educação básica, no pós-LDBEN, sejam elas com propósitos progressistas ou conservadores e regressivos. A esse respeito, Nardi (2016, p. 39) assinalou que,

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 LDBEN – vemos uma alteração de cenário demarcada, especialmente, com a vigência do novo PNE. Ainda que não se possa afirmar ter havida uma dissipação das diferentes intencionalidades antes informadas pelas diversas propostas de alteração e acréscimos em dispositivos da LDBEN, parece-nos possível admitir que, em certa medida, algumas propostas foram correspondidas pelo PNE, assim como ele parece ter firmado referências que impuseram certos limites a determinadas intenções.

No PNE, além do comando aos estados, Distrito federal e Municípios para o disciplinamento da gestão democrática da educação pública, por meio da aprovação de leis específicas, também de adequações na legislação já adotada, se for o caso (art. 9º), a Meta 19 chama para que à efetivação

desta perspectiva de gestão sejam associados “critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.”⁶ (BRASIL, 2014).

Postas as peças da questão – um princípio constitucional e a necessidade de que seja regulamentado ao nível dos sistemas de ensino – e o debate aqui proposto sobre a gestão democrática da educação pública enquanto projeto político de sistemas municipais de ensino, voltamos as lentes para as condições institucionais concretas definidas por estes sistemas, organizados a partir da atual LDBEN, mais precisamente, os espaços de participação endereçados à gestão democrática da educação pública.

O entendimento que guia a leitura dessas condições é de que a luta pela socialização da participação política também passa pelo campo institucional, por meio da participação em espaços e mecanismos dos sistemas de ensino, embora não descolada de projeto maior, do conjunto da vida social. Para tanto, servimo-nos de dados relativos aos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, obtidos por meio de um processo investigativo, de base documental⁷, realizado entre os anos de 2015 a 2016, com atualização no período de 2022 a julho de 2023.⁸

Socialização da participação política: condições institucionais em sistemas municipais de ensino catarinenses

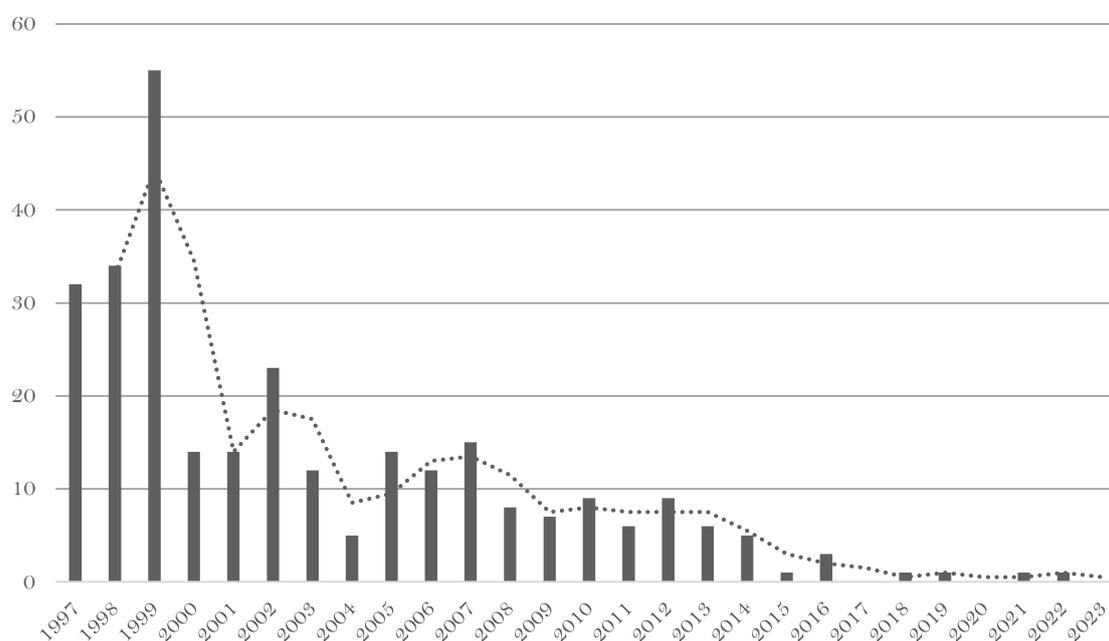
Iniciamos esta seção com um breve retrato da organização dos sistemas municipais de ensino em Santa Catarina no pós-LDBEN. Dados dos mencionados levantamentos dão conta de que, dos 295 municípios, 288 possuem sistemas de ensino próprios organizados (97,6%). A temporalidade da organização desses sistemas é indicativa da existência de, basicamente, três estágios, conforme ilustrado no Gráfico 1.

⁶ A associação desses critérios à efetivação da gestão democrática remete a pessoas, mais precisamente à escolha de gestores escolares, embora seja possível supor que pudessem valer, também, na escolha de representantes de segmentos para atuar em espaços institucionais de participação, ainda que seja menos provável neste caso. Cabe lembrar que no projeto de lei submetido à Câmara dos Deputados (PL 8.035/ 2010), a redação proposta pelo governo à Meta 19 era “Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.” (BRASIL, 2010).

⁷ A pesquisa documental incidiu na Lei Orgânica Municipal, lei do sistema municipal de ensino e outros documentos legais que dispõem sobre gestão do ensino público e sobre espaços e mecanismos institucionalizados de participação.

⁸ Derivam de etapa estadual de uma pesquisa em rede – Rede Mapa –, de abrangência nacional, a respeito da gestão democrática do ensino público em sistemas municipais de ensino, que contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

Gráfico 1 – Cronologia da institucionalização dos sistemas municipais de ensino em Santa Catarina – 1997 a 2023

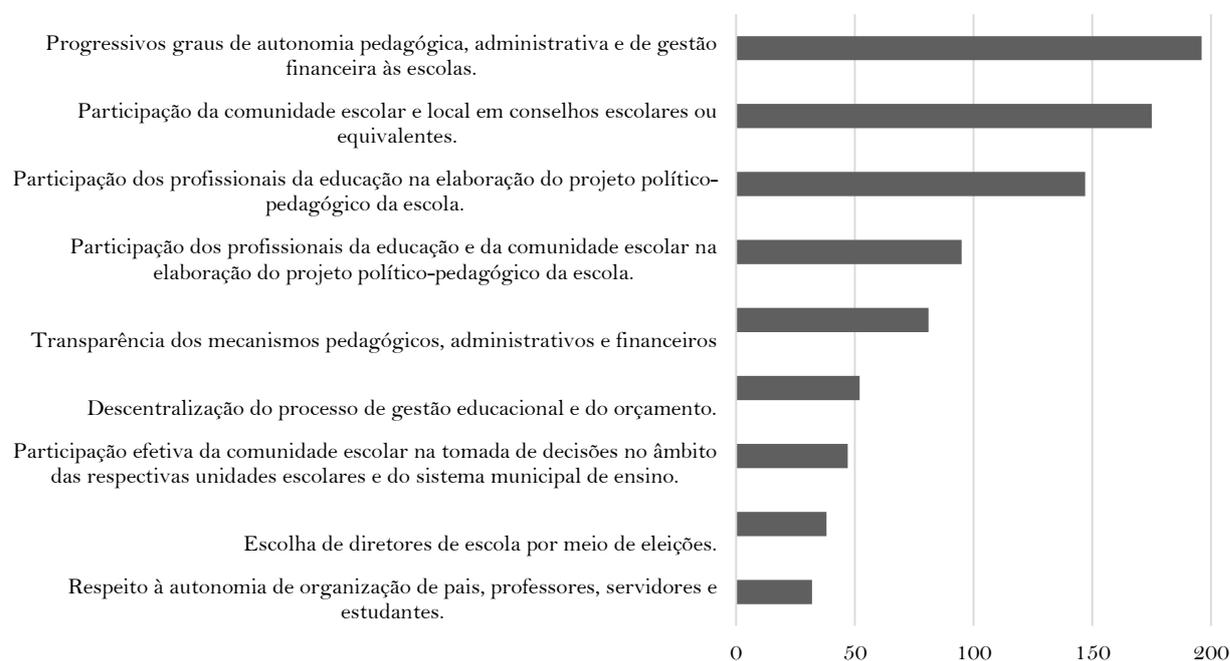


Fonte: Legislação municipal – Pesquisa Rede Mapa e atualização (2023).

O Gráfico 1 evidencia que um primeiro estágio está circunscrito ao período de 1997 a 1999, quando foram organizados 42% dos sistemas. Um segundo estágio compreende o período de 2000 a 2014, quando foram organizados 55% dos sistemas, período este caracterizado por continuidade na organização, porém com menor frequência anual em comparação com o primeiro estágio, e, também, por impulsos e quedas variáveis nos quantitativos anuais, embora 68% do total do período concentre-se nos primeiros oito anos desse estágio. Por fim, um terceiro estágio pode ser atribuído ao período compreendido a partir do ano de 2015, em que é identificada a criação de pouco menos de 3% do universo de sistemas organizados em Santa Catarina.

Sobre este universo de sistemas municipais de ensino catarinense, considerando a tarefa de os respectivos governos regulamentarem a gestão democrática da educação pública – composição de um projeto político –, que princípios estão declarados formalmente? Na extensão destes, pelo caráter que têm de também orientar condições para a prática desta gestão, que espaços e mecanismos de participação se apresentam? Para alcançarmos respostas a estas questões, iniciemos com um retrato dos nove princípios de gestão democrática mais recorrentes na documentação (entre 32 e 196 menções), conforme dispõe o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica mais frequentes na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses – 1997 a 2023



Fonte: Legislação municipal – Pesquisa Rede Mapa e atualização (2023).

Do conjunto majoritário de princípios identificados na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinense é possível identificar como tônicas a *participação*, *autonomia* e *transparência*, embora sejam as duas primeiras a se sobressaírem. Em grande medida, elas mesmas estão implicadas nas outras duas frentes de princípios ilustrados no Gráfico 2: a descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento; e a escolha de diretores de escola por meio de eleições. Tomados em conjunto, podemos dizer que esses princípios, quando combinados, têm uma aproximação mais forte com a ideia de distribuição do poder. Os campos de incidência e as diferentes composições formalizadas pelos sistemas de ensino são aspectos a se considerar para dimensionar melhor o potencial político dos princípios.

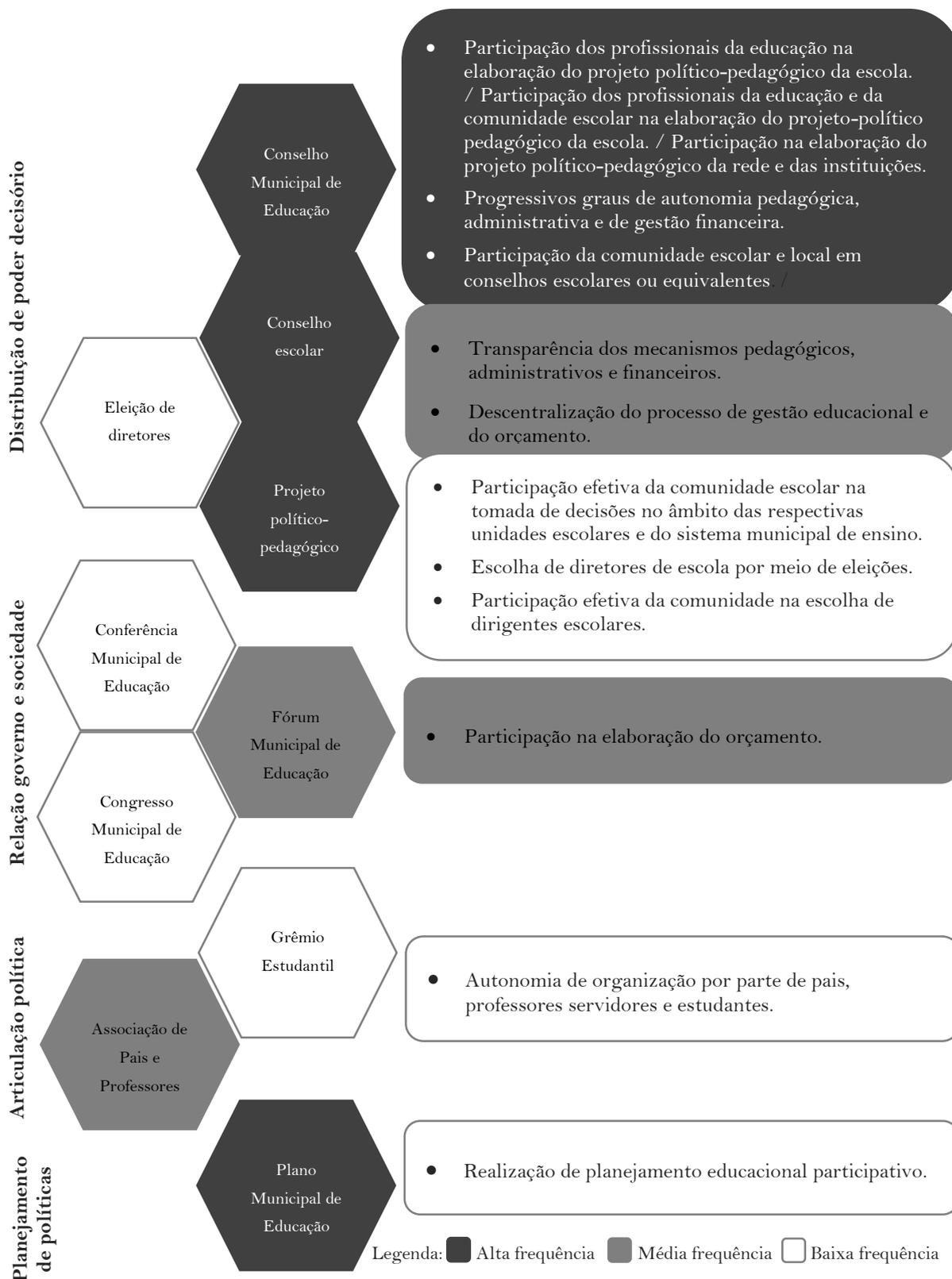
Os demais princípios, que completam a lista de 37 e são bem menos frequentes (entre uma e 17 vezes), também fazem sobressair, nesta ordem, a *participação* (no planejamento, em associações e conselhos, na escolha de dirigentes e representantes, na construção de orçamentos), a *autonomia* (na definição de projetos pedagógicos e na gestão financeira) e a *liberdade* (de organização por parte dos segmentos da comunidade escolar), dentre outros.

Esse retrato geral possibilita-nos assinalar que as incidências dos princípios aqui apontados e que são comandados pelos termos *participação* e *autonomia*, são majoritariamente

em torno de campos ou ações já estabelecidas na legislação nacional e que envolvem, basicamente, a elaboração do projeto político-pedagógico e a participação em conselhos escolares, assim como a autonomia escolar em determinados domínios. Vistos em seu conjunto, a inferência que nos conduzem a fazer é de que, quanto menos frequentes são os princípios, mais específico e inovador é o que estabelecem. Portanto, embora se trate de uma lista diversificada de princípios, são poucos os sistemas de ensino que acolhem vários deles, sobretudo os de traço inovador em termos políticos.

Conforme nos propomos, outro aspecto a averiguar diz respeito a espaços e mecanismos de participação institucionalizados. Assim, também com base no exame nos documentos, foi possível identificar a formalização de um conjunto de tipos e de sua frequência, além de estabelecer correlação deles com os princípios mencionados. Dessa correlação, são apontados quatro campos de referência (Esquema 1), que podem ser tomados como síntese da referida correlação.

Esquema 1 – Campos de referência e correlação entre espaços e mecanismos de participação e princípios de gestão democrática - Sistemas Municipais de Ensino de Santa Catarina – 1997 a 2023



Fonte: Legislação municipal – Pesquisa Rede Mapa e atualização (2023).

Conforme o Esquema 1, os espaços e mecanismos de participação e os princípios de gestão democrática estão identificados pelo critério de frequência: alta, quando figuram em 70% ou mais dos sistemas municipais de ensino; média, entre 30% e 69%; e baixa, quando ocorrem em até 29% dos sistemas. Da correlação dos espaços e mecanismos com os princípios levantados, tendo por base aspectos nucleares de cada princípio, é possível apontar quatro campos de referência: distribuição de poder decisório; relação governo e sociedade; articulação política; e planejamento de políticas.

Ao campo *distribuição de poder decisório* correlaciona-se um conjunto de quatro espaços ou mecanismos de participação, três deles com grande presença nos arranjos institucionais dos sistemas municipais de ensino, e um quarto com baixa incidência. Quanto aos princípios balizadores destes espaços e mecanismos, a ênfase recai na *participação*, sobretudo no sentido de acesso e envolvimento das pessoas (profissionais da educação, comunidades escolar e local). Princípios a sugerirem uma implicação mais direta da participação em processos decisórios – *tomada de decisões, escolha* – são bem menos frequentes. Transparência e descentralização somam-se ao conjunto, embora, nesses casos, o tom político ceda lugar a um traço mais executório e delimitado a alguns âmbitos.

Demarcado por um conjunto de três espaços de participação – Fórum, Conferência e Congresso Municipal de Educação –, o campo de referência *relação governo e sociedade* também tem lastro na ideia de *participação*, embora neste segundo bloco seja evidente o baixo potencial de orientação política, pois se trata de apenas um princípio, de média frequência. O fato de dois dos espaços de participação serem pouco frequentes nos sistemas de ensino acentua esse tendente vazio do sentido político da participação, pois ele se estende às condições institucionais para ela.

Por fim, os campos de referência *articulação política* e *planejamento de políticas* têm, em comum, a relação com princípios pouco frequentes no conjunto dos sistemas. No primeiro caso, com evocação à *autonomia* (para a associação de segmentos da comunidade escolar), enquanto no segundo com algum apelo à *participação* no planejamento da educação no município, nesse caso, estabelecida relação com o plano municipal de educação, instrumento de grande presença no conjunto dos sistemas de ensino catarinenses.

Diante da correlação estabelecida, embora se possa considerar que uma maior ou menor coerência entre espaços ou mecanismos de participação e princípios de gestão democrática seja devida a diferentes fatores – desde atitudes desidiosas até escolhas estratégicas que se elevam no contexto de correlação de forças e de disputas, compondo impossibilidades à ocorrência da socialização do poder de decisão política (PAULO NETTO, 1990) –, o retrato aqui apresentado possibilita-nos apontar a prevalência de um sentido de participação enquanto

presença, ou seja, *fazer parte*, diferentemente do sentido de *tomar parte*, agir em decisões (BORDENAVE, 1994). Alguns indícios deste outro sentido são aportados em poucos princípios, cuja frequência no conjunto de documentos é baixa.

A noção de *autonomia*, outra peça de valor para se pensar a qualidade política dos processos decisórios em espaços institucionais, consoante o comando vindo dos princípios que dela tratam, é igualmente fragilizada em seu potencial político. Nesse caso, o que há de maior valorização política ao termo reside na afirmação da organização de segmentos da comunidade escolar, organização que aqui entendemos na perspectiva da autonomia dos sujeitos políticos coletivos (COUTINHO, 1979), e não em autonomia que implica concretamente a distribuição do poder e da autoridade (PARO, 1997), para o que são necessárias mudanças estruturais.

Algumas notas finais

Centrando-nos na questão da socialização da participação política (COUTINHO, 1979, 2008), pensada enquanto ampliação da participação das massas e em cuja luta é incluído o campo institucional, buscamos analisar condições institucionais de participação estabelecidas por sistemas municipais de ensino de uma realidade específica – municípios de Santa Catarina cuja organização dos sistemas próprios alcançou a quase totalidade deles, com a massiva maioria tendo providenciado entre 1997 e 2014 –, à conta de uma gestão democrática da educação pública. Conforme referido, tais condições foram analisadas a partir do exame de documentos de política educacional, tendo por base princípios de gestão democrática e espaços e mecanismos de participação firmados pelos sistemas.

Diante da análise tecida, resta evidente que o tema *participação*, tendente a um sentido de presença ou envolvimento, em lugar de uma evocação política mais incisiva, de modo a implicar poder decisório, tem no termo *autonomia* um par que parece padecer de idêntica limitação. Ademais, a diminuta presença de outros fundamentos (princípios) e, dentre os havidos, a flagrante baixa frequência no conjunto dos sistemas de ensino, são para nós indícios de que, na organização desses sistemas, o regramento de condições para a gestão democrática tendeu ao mínimo, com inclinação para o favorecendo a “velhas” condições que acabam por domesticar as que são novidade.

Portanto, sob a premissa de que a socialização da participação política implica a busca por uma ampliação da socialização dos espaços e dos processos de governo do conjunto da vida social, embora cientes da contradição marcante nas sociedades capitalistas

entre a socialização da participação política e a apropriação privada do poder⁹ (COUTINHO, 2000), entendemos que este claro desafio se reflete nos sistemas municipais de ensino, em matéria de gestão democrática da educação enquanto projeto político. Embora os sistemas municipais sejam uma novidade no atual modelo de organização da educação nacional, os resultados do estudo dão mostras de que os princípios e as condições estabelecidas com o fim de orientar a participação e o exercício decisório seguem flertando com marcas do passado, como aquelas que motivaram mobilizações históricas dos educadores brasileiros sob a bandeira da construção de outra educação pública no país, com gestão democrática. Daí a conclusão de que esta luta continua.

Referências

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo, Cortez, 2008.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 147-176.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8.035/2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filena me=Tramitacao-PL%208035/2010. Acesso em: 1 out. 2023.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.
- BRASIL. Lei n. 14.644, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição n. 147, 3 ago. 2023. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei n. 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. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

⁹ A par da contradição entre a socialização o trabalho e apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

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

COUTINHO, C. N. *A democracia como valor universal*. 1979. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm#r7>. Acesso em: 7 jan. 2017.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, C. N. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PARO, V. H. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-81.

PAULO NETTO, J. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

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

NARDI, E. L. Gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN: entre bandeiras, tensionamentos e possibilidades. In: BATISTA, N. C.; FLORES, M. L. R. (org.). *Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN*. Porto Alegre: Evangraf, 2016. p. 19-44.

NEVES, L. M. W. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 163-174.

NEVES, L. M. W. N. Brasil Século XXI: propostas educacionais em disputa. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (org.). *Liberalismo e educação em debate*. Campinas: Autores associados, 2007. p. 205-222.

PONCE, A. *Educação e luta de classes*. Tradução José Severo de Camargo Pereira. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SHIROMA, E.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

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

WOOD, E. M. O que é anticapitalismo? *Crítica Marxista*, p. 37-49, jun. 2006.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2010.

XAVIER, L. N. Manifestos, cartas, educação e democracia. In: MAGALDI, A. M.; GONDRA, J. G (org.). *A reorganização do campo educacional no Brasil: manifestações, manifestos e manifestantes*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003. p. 9-28.