

**A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL COMO MATRIZES ESTRUTURANTES DO CAMPO POLÍTICO BRASILEIRO: ANALISANDO O CAMPO DO PODER E A REFRAÇÃO POLÍTICA NO ÂMBITO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

**Pablo Silva Machado Bispo dos Santos<sup>1</sup>**  
Universidade Federal Fluminense

## RESUMO

O presente trabalho procura realizar uma análise dos dois documentos legais que vem a ser fundamentos do ordenamento jurídico-político da Educação Brasileira, quais sejam, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). Tais fundamentos compõem estruturas estruturantes da Educação Nacional e neste artigo são analisadas a partir dos conceitos de Campo e de Refração Política, objetivando captar seu *modus operandi* e a relação deste com a noção de Gestão Democrática, presente em ambos documentos. Ao final foi possível concluir que apesar dos muitos avanços no sentido de uma política educacional mais democrática e progressista no Brasil, ainda assim o Patrimonialismo e o Tradicionalismo representam entraves para a plena implantação da Gestão Democrática.

**Palavras-Chave:** Gestão democrática; campo do poder; refração política

# A FEDERAL CONSTITUTION AND THE GUIDELINES OF LAW AND BASES OF EDUCATION NATIONAL AND STRUCTURAL MATRIX OF THE BRAZILIAN POLITICAL FIELD: ANALYZING POWER FIELD AND THE REFRACTION POLICY UNDER THE DEMOCRATIC MANAGEMENT

## ABSTRACT

This paper seeks to undertake an analysis of the two legal documents that becomes foundations of legal and political order of Brazilian Education, namely, the Constituição Federal de 1988 (CF / 88) and the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). Such foundations make up structuring structures of Education and in this article are analyzed based on the concepts of Field and Refractive Policy, aiming to capture their *modus operandi* and its relation with the notion of democratic management, present in both documents. At the end it was concluded that despite the many advances towards a more democratic and progressive educational policy in Brazil, yet the Patrimonialism and Traditionalism represent obstacles to the full deployment of the Democratic Management.

**Keywords:** Democratic management; power field; refraction policy

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela PUC-Rio. Professor Adjunto III da Universidade Federal Fluminense, Coordenador Institucional do Curso de Especialização em Gestão Escolar (Escola de Gestores) pela Universidade Federal Fluminense (SEB/MC/UFF), Líder do Núcleo de Pesquisa em Instâncias de Socialização e Políticas Públicas (POLIS/UFF). E-mail: [psmbs@vm.uff.br](mailto:psmbs@vm.uff.br) / [psmbsantos@gmail.com](mailto:psmbsantos@gmail.com)

O Ordenamento Jurídico Brasileiro possui como fulcro da legislação a sua Constituição Federal (CF/88). Do ponto de vista jurídico ela vem a ser matriz de toda a legislação que lhe sucede, sendo portanto um elemento nomotético de caráter instituidor. Não se pode esquecer, no entanto, que do ponto de vista Político, a CF/88 é ao mesmo tempo uma Política Pública Instituinte, e seu poder de instituição se coloca na medida em que institui o ordenamento jurídico e contribui para a delimitação dos limites normativos do Estado, e, ao mesmo tempo, devido a este mesmo ordenamento e às relações entre Estado e Sociedade acaba por vir a ser instituída no âmbito desta mediação (SANTOS, 2012a). Desta forma, é por meio desta relação dialética entre a função instituidora e a função instituinte que iremos apreender seu caráter normativo e ao mesmo tempo não-monolítico (FREY, 2000), e sua consequente conexão com o devir da sociedade (ao menos nas partes deste documento que podem ser transformadas por não consistirem em Cláusulas Pétreas).

A partir deste fulcro de legislação, o *nomos* do Campo da Política Educacional emana seu poder regulamentador em direção a um elemento específico e que vem a ser a chave de sua existência jurídica, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). A LDB 9394/96 complementa a CF/88 e detalha os artigos 205 a 214 desta, contendo uma estrutura (em muitas passagens) ambígua e cuja base material assenta sobre 92 artigos.

Adiante veremos como a Gestão Democrática é tratada na CF/88 e na LDB 9394/96 a partir da análise dos discursos contidos nos documentos legais no que diz respeito ao tema aludido anteriormente. De acordo com a proposta deste trabalho, será feita uma análise retórica destes documentos oficiais, análise esta que consiste em mapear o conteúdo do texto constitucional e do texto da LDB 9394/96, em especial no que se refere à temática da Gestão Democrática, o que foi realizado a partir da combinação de duas técnicas analíticas: *a) Análise de Força Discursiva*<sup>2</sup> (REBOUL,

---

<sup>2</sup> Olivier Reboul, na obra *Introdução à Retórica* (2006) indica a possibilidade de ser efetuada a análise de discursos a partir da força interna de cada uma das palavras, procurando identificar quais dessas

2006): com este procedimento viso ao desenvolvimento de uma “exegese” intratextual, na qual procuro verificar em que medida o *topos*<sup>3</sup> contido no setor do texto é organizado enquanto unidade de enunciado discursivo; *b) Análise de Campo Retórico*<sup>4</sup> (PERELMAN, 2001): na qual procuro correlacionar o conteúdo deste em função do teor de todo o documento (já captado em análises prévias do mesmo, realizadas por outros autores), o que é feito de modo a correlacionar o conteúdo dos *topoi* (elementos fortes do discurso) ao contexto de produção do referido discurso.

Após essa breve explicação, passemos à análise retórica do texto da CF/88 no que diz respeito à questão da Gestão Democrática.

## A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CF/88

O Artigo 206 da CF/88 (BRASIL, 1988) destaca os Princípios da Educação Nacional. Sua redação é a seguinte:

**Art. 206** - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: **I** - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; **II** - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; **III** - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; **IV** - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; **V** - valorização dos profissionais da

---

possuem mais força no sentido de determinar (ou condicionar) os objetivos intrínsecos ao discurso, bem como os elementos subjacentes a estes e que muitas vezes não se dariam a conhecer pela mera leitura dos entimemas (premissas enunciadas somente em parte, mas que pelo contexto geral do discurso induzem de modo sub-reptício o interlocutor a adotar a posição do enunciador do discurso) neles contidos. Em suma, do mesmo modo como a Análise de Campo Retórico possui como foco privilegiado o trabalho intertextual, a Análise de Força Discursiva possibilita a realização de uma análise intratextual dos discursos.

<sup>3</sup> Aristóteles, em sua obra *Arte Retórica* (2000), indica que os discursos podem ser organizados a partir de alguns núcleos de força significativa, os quais são identificados como *topos* (no singular) e *topoi* (quando empregados no plural). A partir desta distinção os elementos discursivos presentes em textos e na fala podem ser analisado com base nestes fulcros de sentido e significado que estruturam a argumentação e os diálogos em geral.

<sup>4</sup> A esse respeito, Chaim Perelman em seu *Tratado de Argumentação* (2001) indica que existe um tipo de análise retórica que procura analisar os textos a partir do modo como são produzidos no âmbito de unidades maiores de sentido, mas ainda assim pertinentes ao mesmo texto, tomado em sua integralidade. Tal análise é denominada Análise de Campo Retórico e inclui em seus elementos de compreensão a ideia de que o texto focado se destina a determinado auditório e que é composto em função deste, com vistas a influenciar o mesmo. Assim, está colocada de modo subjacente a premissa de que há um diálogo (mesmo que de modo implícito) e que tal diálogo permeia todo e qualquer texto, o que viria a ressaltar o caráter dialético da retórica, percebido já desde os diálogos de Platão.

educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; **VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;** VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Conforme podemos perceber, do ponto de vista formal a Gestão Democrática se apresenta (aparentemente) garantida em Lei (no Inciso VI), porém conforme poderemos ver mais adiante, não necessariamente esta presença ostensiva em lei irá garantir a sua ocorrência em nível concreto, bem como, a ausência de regulação legal irá propiciar interpretações deste princípio a partir de posições políticas diversas da que diz respeito à participação popular que poderia se pressupor nesse âmbito.

Com vistas a lançar algumas luzes a esse respeito, sigo o caminho analítico já mencionado, incorporando ao estudo as duas técnicas de análise retórica, previamente explicitadas.

Quando são aplicados os elementos da técnica de *Análise de Força Discursiva*, os seguintes elementos são encontrados: a) “Ensino Público” e “Forma da Lei” são os *topoi* discursivos de onde o sentido do texto emana. O modo como são concatenados estes *topoi* levam a uma ideia de progressiva regulamentação, o que se ensaia mas não se verifica pois a “Forma da Lei” não é especificada, ou melhor, é especificada a maneira como se dará a regulamentação desta matéria, mas não como isto ocorrerá; b) Deslocamento de foco discursivo: Conforme se depreende da análise jurídica deste texto legal, a Legislação Complementar (nesse caso específico, a LDB) seria então responsável por tal regulamentação. Tal desvio do foco discursivo embute uma estratégia de responsabilização, ou, se preferirmos, transferência de responsabilidade.

A responsabilização não é uma temática nova. Martin Carnoy em seu livro *Mundialização e Reforma da Educação: o que os planejadores devem saber* (2002) indica que uma tendência mundial em matéria de reformas educacionais seria a da descentralização, acompanhada por um fenômeno de compartilhamento/

transferência de responsabilidades, seja do Estado para a Sociedade Civil<sup>5</sup>, seja entre as diferentes esferas do Estado. A CF/88 em matéria de Gestão Democrática transfere tal responsabilidade para a LDB 9394/96, demonstrando que também no nível jurídico há uma influência significativa das políticas de responsabilização adotadas mundialmente (SANTOS, 2011).

Após serem captados estes elementos conclui-se que há na CF/88 do ponto de vista da força discursiva da noção de Gestão Democrática (HORA, 2007) uma ênfase na construção da forma, forma esta que acaba por não possuir um conteúdo<sup>6</sup> compatível com a mesma. Isto posto, cumpre mencionar que devido a estas características, o texto constitucional possui uma falha estrutural grave na medida em que regulamenta somente a forma da Gestão Democrática (e não o seu conteúdo). Adiante veremos em que medida tal falha vem a repercutir no Campo Retórico deste texto.

Ao Proceder à *Análise de Campo Retórico* desta seção da CF/88, é possível encontrar em primeiro lugar uma contradição e limitação de abrangência combinadas. Sobre este tema, o trabalho de Rubens Camargo (s.d.) a respeito dos princípios da Gestão Democrática explicita a existência de uma multiplicidade de sentidos referentes a este termo, chegando mesmo a pontuar uma espécie de contradição restritiva da força conceitual. Nas palavras do autor, temos que:

Dessa maneira, no texto aprovado, **gestão democrática do ensino público, na forma da lei**, a manutenção da gestão democrática do ensino público ao mesmo tempo em que figurou como uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma derrota à

---

<sup>5</sup> Um exemplo claro disso é presente em outra matéria constitucional, a saber, o Direito à Educação está colocado no Artigo 205 da CF/88, cuja redação é: “**Art. 205** - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nele vemos um compartilhamento de responsabilidades e, de certo modo, uma atribuição à família, de responsabilidades quanto ao acesso e à efetivação no plano concreto, deste direito constitucional.

<sup>6</sup> A respeito da distinção entre *forma* e *conteúdo*, cabe indicar que no livro *As Categorias* (2008), Aristóteles distingue estes dois termos, referindo-se ao *conteúdo* como o substrato, a matéria básica, geradora dos entes da realidade, enquanto que a *forma* diria respeito às materializações destes entes na dimensão concreta a partir dos múltiplos e diversos aspectos que podem estes adotar quando materializados.

medida que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização obstaculizada (CAMARGO, s.d., p. 21, grifo do autor).

É justamente esta limitação de abrangência e obstrução à sua operacionalização que nos fornecem pistas para pensar em que medida teria ocorrido uma refração política deste conceito quando ocorreu sua implementação. Para tanto, sigamos primeiro em direção ao segundo dos elementos encontrados na análise de Campo Retórico.

O segundo dos elementos integrantes do Campo Retórico diz respeito à característica da CF/88 no sentido de possuir um caráter político de teor liberal, calcado na premissa de que a igualdade seria um fulcro irradiador do Direito em sentido lato (CURY, 2010). Tal característica influencia o texto constitucional na medida em que em diversas partes sua formulação é aberta e em alguns momentos chega mesmo à ambiguidade (o que vem a se repetir na LDB 9394/96), o que sem dúvida influencia no poder normalizador, no fulcro de poder inerente ao *nomos*, e que se relaciona diretamente a esse poder. Com isso, chega-se à conclusão (ainda que parcial) de que o caráter meramente formal desta regulamentação abre espaço para uma diminuição do poder do *nomos*, diminuição esta que se relaciona (conforme será visto adiante) ao aumento do poder de outros elementos do Campo, mais ligados a fatores políticos (e que estariam presentes na *doxa* de tal Campo).

Adiante será examinada a maneira como a Gestão Democrática se apresenta na LDB 9394/96, a qual, por sua característica de Lei Complementar<sup>7</sup>, detalha e clarifica os elementos da matéria constitucional pertinente à Educação.

---

<sup>7</sup> De acordo com o Portal da Legislação do Governo Federal: “Leis Complementares diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República” (Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1#content>> . Acesso em: 19 mar. 2014).



## **A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LDB 9394/96**

A LDB, nos artigos 3, 14, 15, 21 e 56 aborda a questão da Gestão Democrática. Nestes artigos, esta matéria é tratada de formas diversas e aplicada a diversas instâncias de regulamentação. A seguir faremos uma exposição dos referidos artigos, seguida de nova aplicação das técnicas de análise retórica empregadas anteriormente.

Vamos aos excertos da LDB (BRASIL, 1996) que tratam desta temática, comecemos pelo Inciso VIII do Artigo 3: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...]VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Adiante, em outra seção do texto legal, vejamos o que diz o artigo 14:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

Por último, no Art. 56 da LDB temos a Gestão Democrática colocada em relação à Educação Superior nos seguintes termos: “Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996).

No caso da LDB 9394/96, com vistas a tornar mais concatenada e clara a análise retórica, será invertida a ordem das técnicas, de modo que iniciaremos com a técnica de Análise do Campo Retórico, sendo depois aplicada a técnica de Análise da Força Discursiva. A razão que motiva tal inversão está no fato de que a LDB 9394/96 é uma lei que complementa e detalha a CF/88, e por isso é impossível pensar na mesma de modo isolado, sem considerar que a influência constitucional faz parte do próprio cerne da LDB. Adiante apresento a análise do Campo Retórico desta lei integrante do *nomos* do Campo investigado no presente trabalho.

A Análise do Campo Retórico da LDB 9394/96 se inicia a partir de características da CF/88, as quais possuem correspondência com a Lei Maior da Educação brasileira. Tais características gerais se espelham devido ao já mencionado fato de que a LDB possui uma característica de Lei Complementar em relação à CF/88. Dentre tais características, duas merecem destaque: a) Tanto a CF/88 quanto a LDB 9394/96 trabalham com uma perspectiva de responsabilização quanto a esta matéria; b) Tanto a CF/88 quanto a LDB 9394/96, devido à influência liberal de (ao menos alguns) de seus formuladores não regulamenta alguns aspectos cruciais (até pelo fato de ser a LDB 9394/96 um instrumento jurídico de imenso potencial normativo). Além desses elementos, cabe destacar uma característica geral da LDB: a contradição entre regulamentação e flexibilização. Vejamos caso a caso em que implica a existência destes elementos imbricados no Campo Retórico da LDB.

#### **A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A DOXA DO CAMPO: FATORES POLÍTICOS, SOCIAIS E CULTURAIS INFLUENCIADORES**

De modo a exemplificar alguns dos fatores políticos e culturais que intervêm na construção de uma *doxa* política relativa à Gestão Democrática e que se verifica no âmbito de instituições escolares e sistemas de ensino, recorro ao trabalho de pesquisa desenvolvido por Erasto Fortes de Mendonça (2001) sobre o tema. Vejamos um excerto de seu artigo, fruto de tal pesquisa:

Vários estudos sobre gestão democrática abordam a participação como temática principal. Ao abordar aspectos da gestão democrática do ensino público ligados à **participação**, foi possível constatar que, ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre membros da comunidade escolar, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre segmentos. Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores e de pais. As legislações têm funcionado como mecanismos reguladores dessa prevalência, uma vez que impõem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar. Isso não impede, no entanto, que permaneçam existindo comportamentos e atitudes de



dominação dos docentes sobre os demais membros, sob argumentos que, em geral, se baseiam em questões ligadas à competência pedagógica. Apesar das várias tentativas legais de correção das distorções que privilegiam os segmentos docente e administrativo, observam-se algumas legislações que chegam a legitimar a restrição à participação dos pais e responsáveis (MENDONÇA, 2001, p. 87, grifo do autor).

Conforme é possível perceber, a *doxa* do Campo condicionado pelos documentos oficiais enseja a uma ação concreta dissonante com os princípios do que se poderia chamar gestão democrática. Neste sentido, o patrimonialismo subjacente à cultura política presente em escolas e sistemas de ensino seria elemento condicionante de práticas que vão muito mais na direção da legitimação da ação política autoritária do que na direção de um aumento significativo da participação paritária nos processos decisórios.

De todo modo, cabe mencionar o fato de que ao menos em nível formal, estruturas de participação democrática da sociedade civil vem sendo construídas no âmbito da Educação. Assim, deve ser salientado o fato de que um dos efeitos mais claros da adoção (no âmbito legal) da prática da Gestão Democrática diz respeito à instituição de conselhos nas escolas e entes federativos, conselhos estes nos quais as decisões colegiadas são tomadas por representantes de diversos segmentos da sociedade (CURY, 2005).

Ainda no que diz respeito às estruturas formais de Controle Social<sup>8</sup>, Donaldo Bello Souza (2010) alerta para o fato de que muitas destas estruturas envolvidas no que se convencionou denominar Gestão Democrática não funcionam como deveriam. Em especial deve ser mencionado o fato de que muitos dos conselhos (sobretudo quando se trata de conselhos envolvidos na gestão de recursos financeiros) funcionam de modo precário (com reuniões irregulares e sem a devida articulação com a

---

<sup>8</sup> O Controle Social se insere no âmbito das políticas de responsabilização já mencionadas, e encontra eco sobretudo em dispositivos legais como o Decreto 6.094/07 (BRASIL, 2007), o qual fixa entre as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação, a presença de Conselhos Escolares em todas as escolas até o ano de 2020, conselhos estes compostos não somente por alunos, professores e funcionários das escolas mas integrando também representantes de entidades sindicais associações de moradores e demais atores da sociedade civil.

sociedade civil) ou existem meramente no plano formal (com os representantes indicados pelos poderes políticos locais, os quais muitas vezes sequer comparecem às reuniões). Isto não significa, no entanto, que o Brasil não caminha em direção à profunda e necessária reestruturação dos mecanismos de participação popular no âmbito das escolas e sistemas de ensino, mas sim, que a explicitação destas contradições evidencia que há um esforço (especialmente no âmbito do Governo Federal, dos intelectuais comprometidos com a Educação e de alguns gestores locais em nível municipal e estadual) coletivo no sentido de compreender e superar as referidas contradições.

Deste modo, partindo desta premissa, tudo leva a crer que para além da existência formal de mecanismos construídos para a participação da sociedade civil (MARTINS, 2010), tal participação, por um efeito de refração política (que merece uma investigação mais detalhada quanto à temática específica dos conselhos) acabaria vindo muitas vezes a reforçar as estruturas políticas já existentes em nível local (especialmente em nível municipal), o que contribuiria sobremaneira para a manutenção de práticas políticas que não se coadunam com a Gestão Democrática (como o clientelismo político, por exemplo).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao fim deste estudo, foi possível chegar a algumas considerações que trazem contribuições que considero relevantes para futuros estudos e pesquisas a respeito deste tema.

Conforme foi possível perceber, a Gestão Democrática corresponde a uma expressão polissêmica cujo sentido é, de certa forma, condicionado e determinado em essência pela CF/88 e pela LDB 9394/96 (tal como apontado anteriormente)<sup>9</sup>. Para além de seu formato legal e de sua inserção no ordenamento jurídico-político

---

<sup>9</sup> Não é demais insistir no fato de que a exigência da criação de conselhos integrados por membros que representam a sociedade civil consiste em uma implantação formal da Gestão Democrática, na medida em que são construídos os mecanismos necessários a seu exercício em nível concreto, porém a mera existência de tais mecanismos garante tanto a sua efetivação quanto o fato de existirem bancos garantes às pessoas o acesso aos recursos financeiros e serviços que existem nos mesmos.

brasileiro, cabe destacar que a Gestão Democrática encontra no âmbito dos programas governamentais e também na prática pedagógica das escolas diversas “encarnações”, as quais correspondem a variações possíveis dentro do escopo deste conceito. Partindo deste princípio, entendemos que a Gestão Democrática sofre influências diversas da Política Educacional Brasileira em sentido lato, de maneira que se coaduna de modo coerente com o conceito de Refração Política (SANTOS, 2012b), na medida em que podemos observar que muitas vezes a noção de Gestão Democrática presente no âmbito dos programas governamentais acaba por ter seu sentido modificado, guardando alguma distância entre o seu sentido expresso nos textos dos documentos oficiais e, a prática dos agentes que se encontram presentes no Campo.

Face ao exposto e tomando como base a análise de documentos oficiais como a LDB 9394/96, torna-se claro que o desafio da implantação da Gestão Democrática no que tange à Política Educacional Brasileira comporta (no mínimo) duas etapas gerais em sua efetiva construção: a) Construção dos mecanismos em que a participação de todos os envolvidos na dinâmica da gestão (em todos os níveis da política educacional) possam acompanhar e atuar em nível decisório; b) Promover a participação e utilização consciente dos referidos mecanismos.

O primeiro destes desafios encontra-se em parte consolidado, na medida em que, no nível dos programas governamentais, e no nível dos documentos legais (sobretudo na CF/88 e na LDB 9394/96) a Gestão Democrática é instituída como princípio da administração pública, e regulamentado por toda a legislação infraconstitucional que, por intermédio do princípio da Simetria Cogente<sup>10</sup> instituiu conselhos de educação diversos como o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos Estaduais de Educação (Cesp) e Conselhos Municipais de Educação (CME's), isto sem contar os diversos conselhos de Controle Social (SOUZA, 2010) como os Conselhos do FUNDEB, Conselho Escolar, Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que,

---

<sup>10</sup> De acordo com Celso Bandeira de Mello (2005), a Simetria Congente consiste em princípio constitucional a partir do qual as estruturas que existem em nível Federal devem encontrar similaridades/analogias nos demais entes federativos, de modo a preservar a integridade, a estrutura e a comunicabilidade entre as instâncias do Estado.

em diferentes instâncias da administração pública fornecem a possibilidade da sociedade civil realizar a fiscalização do funcionamento das políticas desenvolvidas pelas diversas instâncias governamentais.

No que diz respeito ao segundo dos desafios, entretanto, há ainda muito a realizar, na medida em que os resquícios do autoritarismo, a ação de nepotismos e diversas formas de favorecimento, além do patrimonialismo que muitas vezes subjaz às práticas político-administrativas dos gestores educacionais (em nível institucional e local, sobretudo). Estes são fatores acabam por reduzir a influência das supracitadas estruturas de participação (MENDONÇA, 2001), contribuindo diversas vezes para a manutenção de relações viciadas de poder político, fundadas em formas diversas de clientelismo.

Devido a este cenário, que se situa em um processo de transição entre distintos modelos de sociedade (do autoritarismo para a democracia participativa) e modelos de gestão (da Gestão Burocrática para a Gestão Democrática) é possível compreender o momento atual da Política Educacional Brasileira (especialmente no que compete à Gestão Democrática) como um momento de intensas lutas e mudanças pela afirmação de um modelo de democracia participativa nunca antes vivenciado no âmbito da Educação Nacional. Por último, mas nem por isso menos importante, cabe tecer duas últimas considerações.

A primeira se liga ao fato de que a dimensão jurídico-política é condicionada por documentos legais mas a eles não se circunscreve, de modo que a ação dos agentes em comparação com o *nomos* instituído é elemento que demanda uma pesquisa muito mais extensiva do que a efetuada no âmbito deste artigo. Assim, como encaminhamento para futuros estudos, cabe trazer mais próximo da empiria tal viés de análise, o que se torna possível mediante ao recurso a entrevistas, questionários e técnicas de observação de cunho etnográfico envolvendo os agentes que circulam no Campo desenhado pelas instituições de ensino, redes de ensino e leis que dizem respeito à Gestão Democrática.

A segunda das considerações se refere ao fato de que estudos desta natureza contribuem não somente para a ampliação do arcabouço de resultados empíricos acerca de temas e questões controversas (como o caso da Gestão Democrática) mas também para que conceitos como Campo e Refração Política possam ser revistos e adaptados às múltiplas e fluidas realidades condicionadas pelas lutas e debates políticos ocorridos no momento da formulação das leis e de sua implantação. Penso que somente com esforços deste tipo, combinando empiria e teoria, será possível conseguir a precisão e rigor necessários para a abordagem de fenômenos complexos como a implantação da Gestão Democrática nas instituições educacionais (mas também nos sistemas de ensino) do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *Arte retórica*. Rio de Janeiro: EDIOURO, 2000.
- \_\_\_\_\_. *As Categorias*. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/constituicao\\_federal/cf205a214.htm](http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf205a214.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Institui o Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.
- CAMARGO, Rubens Barbosa de. Princípios e processos da gestão democrática do ensino. [S.l.: s.n., s.d] Disponível em: <<http://www.upcme.org.br/site/docs/Rubens%20Carlos.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.
- CARNOY, Martin. Mundialização e Reforma da Educação: o que os planejadores devem saber. São Paulo, UNESCO: 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Qualidade em educação. *Nuances: estudos sobre Educação*, Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 17-34, jan./dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jul. 2005. Disponível em: <[http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/art\\_cons\\_educ.pdf](http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/art_cons_educ.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENDONÇA, Erasto Fortes de. Estado patrimonial e gestão democrática. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 75, p. 93-123, ago. 2001.

PERELMAN, C. Tratado de argumentação: a nova retórica. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

REBOUL, Oliver. Introdução à Retórica. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos*. São Paulo: CENGAGE, 2011.

\_\_\_\_\_. Questões polêmicas de política e legislação educacional. Curitiba: CRV, 2012a.

\_\_\_\_\_. Sobre o conceito de refração política: mais uma chave dos segredos das Ciências Humanas. *Rev. Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 12, n. 137, p. 65-73, set. 2012b.

SOUZA, Donaldo Bello de. Acompanhamento e controle social no Brasil. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2010.