

# **Educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea: algumas reflexões**

Education and education management in contemporary brazilian society: some reflections

Dinair Leal da Hora\*

**RESUMO:** O presente trabalho busca a compreensão dos conceitos e das relações entre democracia, educação e do processo de gestão educacional, onde é feita uma discussão a respeito das temáticas democracia, gestão educacional e gestão democrática. Apresenta, ainda, as primeiras discussões a respeito da concepção de gestão democrática adotada no governo federal que desenvolveu-se no período de 1995 a 2002, para verificar a consentaneidade entre as concepções assumidas por aquele governo e as discussões teóricas tratadas nas produções da área de gestão educacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão educacional. Gestão democrática

**ABSTRACT:** This paper seeks an understanding of the concepts and relationships between democracy, education and the educational management process through a discussion of these themes. It also presents the first discussions about the concept of democratic management that had been adopted by the federal government and which took place from 1995 to 2002, in order to verify the appropriateness between the concepts used by that government and the theoretical discussions undertaken in the field of educational management.

**KEYWORDS:** Educational management. Democratic management

## **1 Introdução**

Para compreender os conceitos e as relações que se estabelecem entre educação e democracia, é necessário reconhecer as dimensões públicas e socializadoras que, historicamente foram sendo construídas neles pelas camadas populares, na convicção de que não haverá democracia social sem a democratização da escola.

---

\* Doutora em Educação: Administração e Supervisão Educacional pela UNICAMP. Professora Adjunta da UERJ/FEBF e Professora Titular do ISEP. E-mail: lealhora@aol.com

Estudiosos como Fávero e Semeraro (2002, p. 7) confirmam essa idéia ao considerarem que:

ao lado de outras força sócio-políticas-culturais que vêm transformando o Brasil, a luta por uma escola pública, universal e de qualidade empreendida pelos educadores brasileiros representa uma expressão peculiar e inseparável da educação, ao mesmo tempo em que se torna uma poderosa contribuição para o processo de democratização do país.

A reflexão a respeito dessas considerações, conclui que a educação ao sintonizar-se com a promoção social e intelectual das camadas populares, prepara cidadãos que resistem à submissão realizada por projetos impostos de fora e de cima, que não se permitem instrumentalizar pelo mercado. Ao contrário, fazem-se 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.

É uma concepção de democracia que pode realizar no campo da educação ações que efetivamente constróem-se com a participação dos sujeitos sociais, no seu pleno sentido, defendido por Benevides (2002, p. 72-73):

Democracia é o regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é radicalmente o titular da soberania e que deve exercê-la – seja através de seus representantes, seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios. É o regime de separação de poderes e, essencialmente, é o regime da defesa e da promoção dos direitos humanos. E quando me refiro à garantia dos direitos humanos, estou unindo a democracia política e a democracia social. A democracia política, herdeira do liberalismo, com as liberdades individuais e as liberdades públicas, que são o fundamento dos direitos civis elementares. A democracia social, fruto de lutas sociais e da consolidação dos valores da igualdade e da solidariedade, acrescidos ao valor da liberdade.

Para buscar a compreensão dos conceitos e das relações entre democracia, educação e do processo de gestão educacional, neste artigo é feita uma discussão a respeito das temáticas democracia, gestão educacional e gestão democrática de modo a configurar os pressupostos que orientam o presente trabalho. Apresenta, ainda, as primeiras discussões a respeito da concepção de gestão democrática adotada no governo federal que desenvolveu-

se no período de 1995 a 2002, construídas no processo de elaboração do projeto de pesquisa.

## **2 A gestão educacional no contexto da administração geral**

Para estabelecer uma discussão a respeito da gestão democrática na instituição escolar é preciso discutir os princípios gerais da administração, acatando o conceito formulado por Paro (1996, p. 123) de “que a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para a realização de fins, é condição necessária da vida humana, estando presente em todos os tipos de organização social”.

Essa concepção expressa o significado que a administração assume ao operar-se na organização escolar, cujos fins que pretende alcançar precisam estar articulados cada vez mais aos movimentos de transformação social em seu sentido pleno de “superação da maneira como se encontra a sociedade organizada” (PARO, 1996, p. 82).

A assunção desse conceito representa a negação do sentido dado à prática administrativa na sociedade capitalista, cuja origem está na Administração Científica de Taylor (1978), assentada nos fundamentos da organização e do controle dos processos de trabalho, expressos pela instituição da gerência científica que, em grande medida, foi também assumida como um dos elementos fundantes da gestão escolar.

Braverman (1987, p. 82-83) afirma que:

A gerência científica, como é chamada, significa um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão. Faltam-lhe as características de uma verdadeira ciência porque suas pressuposições refletem nada mais que a perspectiva do capitalismo com as condições de produção. Ela parte, não obstante um ou outro protesto contrário, não do ponto de vista humano, mas do ponto de vista do capitalista, do ponto de vista da gerência de uma força de trabalho refratária no quadro das relações sociais antagônicas. Não procura descobrir e confrontar a causa dessa condição, mas aceita como um dado inexorável, uma condição ‘natural’. Investiga não o trabalho em geral, mas a adaptação do trabalho às necessidades do capital. Entra na oficina não como representante da ciência, mas como representante de uma caricatura de gerência nas armadilhas da ciência.

Desse modo, o desenvolvimento de uma prática administrativa da escola, orientada pelos princípios da gerência científica, o que já foi amplamente defendido por teóricos da administração escolar, irá operar a mediação da exploração do trabalho pelo capital, garantindo a manutenção da ordem social, marcando-se explicitamente pelo caráter conservador, portanto, excludente.

Braverman (1987, p. 103-109) indica os três princípios que Taylor apontou para a gerência científica: o primeiro referente à “dissociação do processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores” em que o administrador apropria-se dos diferentes métodos e técnicas que o trabalhador aprende e/ou emprega no exercício de suas tarefas cotidianas, submetendo assim o processo de trabalho exclusivamente às suas determinações; o segundo princípio representado pela “separação de concepção e execução”, de modo a concentrar na gerência a capacidade de estudar, conhecer e desenvolver o trabalho, sistematizando seu processo e a execução das tarefas e funções, após a sua divisão pormenorizada fica concentrada nos trabalhadores que devem “seguir sem pensar e sem compreender os raciocínios técnicos ou dados subjacentes”, assegurando desse modo o controle pela gerência e o barateamento do trabalhador; finalmente, o terceiro princípio que diz ser “a utilização deste monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução.”

Esses princípios, que se consolidaram como elaboração teórica e como prática sistemática, deram base à gerência moderna, mesmo no período em que ocorreram grandes transformações no campo técnico-científico, na composição da classe trabalhadora e na estrutura e no funcionamento do capitalismo, gerando desde uma simples organização linear, até complexas equipes de organização. Deste modo,

a gerência veio a ser **administração, que é um processo de trabalho efetuado para fins de controle no seio da empresa**, e efetuado, além do mais, como um processo de trabalho rigorosamente análogo ao processo da produção, embora ele não produza artigo algum que não seja a operação e coordenação da empresa. (BRAVERMAN, 1987, p. 228, grifos do autor).

Assim caracterizada é possível perceber que

ao mediar a exploração do trabalho pelo capital, a exploração do trabalho pelo capital, a administração capitalista se mostra extremamente conservadora, na medida em que contribui para a perpetuação, tanto no nível econômico, quanto no nível político, da dominação que a classe detentora dos meios de produção exerce sobre o restante da sociedade (PARO, 1996, 123-124).

O que, certamente, não é adequado para a gestão de uma instituição social como a escola, que precisa estar participando com uma ação voltada para a transformação social.

A Administração Escolar, como disciplina e prática administrativa, demonstra em seu conteúdo as características das diferentes escolas da administração de empresas, aplicando-as à atividade específica da educação, estabelecendo assim uma relação estreita entre a gestão escolar e a gestão empresarial. Os condicionantes que determinam essa relação são vistos pelos teóricos da administração de empresas como consequência de estudos e pesquisas aí realizados e cujos resultados satisfatórios nas empresas da sociedade capitalista concorrem para a sua aplicação nas demais organizações.

Ao lado disso, os teóricos da administração escolar, na busca de um grau de cientificidade necessário para comprovar a importância desta disciplina, procuraram utilizar-se dessas teorias de administração de empresas, entendendo que ali encontrariam fundamentação teórica capaz de promover o funcionamento da organização escolar de acordo com as expectativas da sociedade. (HORA, 1994, p. 41-42)

No Brasil, a tendência de adotar os pressupostos da administração de empresas para a educação fica clara quando Ribeiro (1978, p. 59), um dos primeiros teóricos da administração escolar brasileira afirma que:

[...] a complexidade alcançada pela escola, exigindo-lhe cada vez mais unidade de objetivos e racionalização do seu funcionamento, levou-a a que ela se inspirasse nos estudos de Administração em que o Estado e as empresas privadas encontraram elementos para renovar suas dificuldades decorrentes do progresso social. Sendo evidente a semelhança de fatores que criam a necessidade de estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-las à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra seu último fundamento nos estudos gerais de Administração.

Percebem-se, aqui, dois aspectos concomitantes no processo administrativo: de um lado os teóricos da administração de empresas esforçando-se em construir uma teoria que, generalizada, seja aplicável na administração de quaisquer organizações e, por outro lado, os teóricos da administração escolar tentando validar suas proposições teóricas em bases científicas, a partir das teorias da administração de empresas e, assim, assegurar os mesmos padrões de eficiência e racionalização alcançados pelas empresas. (RIBEIRO, 1979, ALONSO, 1976).

Os pressupostos básicos que vinham apoiando as posições assumidas pelos teóricos da administração de empresas e escolar, são dois:

1. As organizações, mesmo com objetivos diferentes, são semelhantes e, portanto, suas estruturas são similares e, com tais, os princípios administrativos podem ser os mesmos, desde que sejam feitas as devidas adaptações para o alcance de suas metas– ‘generalidade’.
  2. A organização escolar e o sistema de ensino como um todo precisam adotar métodos e técnicas de administração que garantam a sua eficiência e atendam aos objetivos estabelecidos pela sociedade– ‘racionalidade’.
- (HORA, 1994, p. 43)

O pressuposto da generalidade, adotado pelos teóricos da administração geral, é corroborado na afirmação, por exemplo, de Ribeiro (1978, p.95)

Estamos de acordo com Prihoda e Doltrens no que concerne à conveniência do aproveitamento do taylor-fyolorismo para a formulação de problemas escolares; com Sears, quanto à necessidade de se construir uma teoria da Administração Escolar; com Moheman quanto à condição meramente instrumental da Administração Escolar no sentido de que sua função principal é a de ajustamento das atividades de escolarização à filosofia e à política de educação.

Entretanto, é necessário esclarecer que a similaridade das organizações é resultado da relação que há entre a estrutura da sociedade capitalista e a sua superestrutura jurídico-político-cultural; a generalidade das teorias da administração de empresas, resultado do desenvolvimento dos seus estudos, não é capaz de determinar a elaboração de uma teoria

que englobe toda a realidade prática administrativa da organização, qualquer que seja a sua natureza.

É a elaboração das teorias da Administração no bojo do capitalismo que determina a sua aplicação generalizada na maior parte das organizações, cujos padrões de eficiência, racionalização, produtividade são determinados, também, pelo próprio modo de produção capitalista. Nesse sentido o que se generaliza é o modo de organização na sociedade capitalista que é legitimado pelas teorias de administração que buscam comprovar 'cientificamente', que este é o modo mais correto e adequado de organizar e administrar. (FÉLIX, 1986, p. 76)

Ao lado do princípio da generalidade, difundido pelos teóricos da administração de empresas e acatado pelos teóricos da administração escolar, está o outro pressuposto que conta com os mesmos privilégios: a “racionalidade técnica” diretamente ligada à racionalidade econômica, que significa a combinação de meios eficazes para obter resultados previstos e desejados e que é entendida como adequação dos meios aos fins. A utilização desse pressuposto está articulada às determinações socioeconômicas e, portanto, usada como elemento de manutenção e de expansão do modo de produção capitalista.

As limitações que a teoria geral da administração impõe à administração da educação, submetida à condição de ciência aplicada, exigem dos administradores educacionais urgência no sentido de promover a retomada crítica de suas bases para (re)descobrir a parcialidade de suas práticas, sentir-se historicamente situados e, de posse dessa consciência, inserir-se na totalidade e na concreticidade do trabalho educativo e poder, assim, desenvolver a função crítica de desvelamento do discurso ideológico e passar do nível de controle, alcançando a marca desejável da libertação.

Para assumir sua função crítica, a teoria da administração escolar precisa retomar a especificidade da administração vinculada à natureza da educação, dando um sentido político à ação administrativa de modo a superar o autoritarismo que vem marcando suas relações pela ausência da participação dos sujeitos educativos nas decisões de seus objetivos e de suas realizações. A esse respeito afirma Paro (1996, p. 160):

Por isso, uma teoria e prática de Administração escolar que se preocupe com a superação da atual ordem autoritária na sociedade precisa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas. E para a Administração Escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração de autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor – que se constitui, assim, no responsável último por tudo o que acontece na unidade escolar –, evoluindo para formas coletivas que propiciem a distribuição da autoridade de maneira mais adequada a atingir os objetivos identificados com a transformação social.

Desse modo, a administração da educação toma a responsabilidade de reconstruir seu estatuto teórico/prático, assegurando a viabilidade e a exeqüibilidade de uma formação de melhor qualidade para todos e o cumprimento de sua função social e seu papel político institucional, pois, através da gestão, a escola coloca em prática, concretiza, diretrizes emanadas das políticas que estabelecem parâmetros de ação e, de forma dominante, determinam o tipo de mulher e de homem a serem formados.

### **3 A gestão democrática no contexto da reforma educacional dos anos de 1990**

No governo iniciado em 1995 ocorre a intensificação e a consolidação de um projeto explicitamente subordinado à nova ordem internacional e aos processos de globalização, marcados pela lógica da exclusão social, em fina sintonia e relação com os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que “no Estado neoliberal, no Brasil, preserva, no campo educacional, o autoritarismo histórico presente das nossas relações de poder, reduzindo a patamares mínimos os limites da nossa democracia social” (NEVES, 2000, p. 31), embora mantenha vivo o discurso da gestão democrática na educação.

A oficialização dada pelos dispositivos legais e pelos programas governamentais de “gestão democrática” contribuíram, em grande medida, para uma compreensão enviesada dessa prática, de modo que as iniciativas de participação dos sujeitos sociais na gestão dos processos educativos, ainda pontuais e tímidas, foram, muitas vezes, defendidas equivocadamente como gestão democrática, especialmente se considerarmos os



mecanismos adotados pelo então Governo Federal para a implementação das mudanças operadas no sistema educacional brasileiro.

O Governo Federal iniciado em 1995, desde o seu início, vinha realizando amplas mudanças no arcabouço normativo da educação escolar, no conteúdo curricular e na forma de gestão dos sistemas educacionais e das unidades escolares, utilizando-se majoritariamente da determinação autoritária e, também, recorrendo ao emprego de mecanismos de busca do consenso. (NEVES, 1999)

Contraditoriamente ao significado do princípio de gestão democrática, o referido Governo Federal vinha operando formas autoritárias de gestão da educação, utilizando-se de decretos do Executivo, de mecanismos transformistas<sup>1</sup> junto aos governos estaduais, ao Congresso Nacional, aos escalões superiores da burocracia na aparelhagem estatal, junto à intelectualidade e às lideranças sindicais na sociedade civil.

É possível perceber essa determinação autoritária, dentre inúmeras, pela criação do Conselho Nacional de Educação-CNE, quando o Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDBEN ainda tramitava no Congresso, como um órgão dependente do executivo central, para “colaborar com o Ministério da Educação e do Desporto na formulação e avaliação da política nacional de educação” (Lei 9.131 de 24/11/95), contrariando a indicação do Projeto de Lei, de que o CNE seria caracterizado pela autonomia em relação ao executivo e com ampla participação da sociedade civil.

Do mesmo modo, aponta Neves (1999, p. 136):

A Lei 9.129 de 21/12/95 desfechou outro duro golpe na democracia participativa que atingiu a autonomia político-pedagógica das universidades: reduziu a participação política dos alunos e funcionários na escolha dos dirigentes, de paritária para a proporção de 70% do pessoal docente, em relação às demais categorias [...] e a eleição direta foi restringida a simples processo de consulta.

---

<sup>1</sup> **Mecanismos transformistas**, segundo Neves (1999, p. 135), significa a tentativa permanente de obter o apoio para o Governo, através da cooptação e de favores clientelistas.

A adoção do princípio democrático na gestão dos sistemas educacionais brasileiros, estabelecido constitucionalmente e operado pela atual política educacional, está expressa Plano Nacional de Educação-PNE com a seguinte redação:

Em síntese, o Plano tem como objetivos: [...]; democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A primeira diretriz do PNE, referente à gestão democrática, indica que ela deve concretizar-se para: “Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE”.

Assim, explicitamente, a gestão democrática propugnada pelo Governo Federal brasileiro visa a elevação dos padrões de eficiência e de autonomia financeira, organizacional e pedagógica da instituição escolar, envolvendo a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar; a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade interna e externa à escola, para definir as metas pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, e, ainda, a criação de caixas escolares para gerenciar recursos financeiros transferidos pelo MEC e pelos estados para cada unidade escolar.

#### **4 A gestão democrática da escola pública no contexto da política educacional brasileira**

Qualquer discussão a respeito de política educacional precisa estar inserida na discussão sobre política social, situada no contexto da sociedade capitalista moderna, de modo a relacioná-la com as demais políticas sociais, caracterizando-a em sua especificidade e em seu impacto sobre as estruturas de classe da sociedade.

Assim, a política educacional pode expressar-se articulada ao significado mais amplo da política, tomada como o conjunto de objetivos que dão forma a determinado

programa de ação governamental, condicionando a sua execução; como ciência, pertence ao domínio do conhecimento prático e é de natureza normativa, estabelecendo os critérios da justiça e do bom governo, e examinando as condições sob as quais o homem pode atingir o bem-estar social, em sua existência coletiva (JAPIASSU; MARCONDES, 1996).

Nesse mesmo sentido Latini (1948, p.17 apud SKINNER ,1996, p. 618) conceitua política como “meios pelos quais os governantes têm de governar os que lhes são subordinados.”

Grande parte da população, mesmo aquelas pessoas que fazem parte de órgãos públicos, universidades e comunidades de base, trata a política social pela visão assistencialista e paternalista, identificando-a como uma ação governamental voltada para as chamadas camadas carentes ou de baixa renda, social e economicamente excluídas.

Entretanto, a política social significa uma determinada intervenção do Estado em áreas específicas da sociedade civil, como trabalho, saúde, educação, previdência, família, habitação, destinada a todas as classes sociais, mesmo que tenham impactos diferenciados em cada uma delas. Essa função de organizar e reorganizar determinadas áreas da vida social que, em outros momentos históricos ou contextos sociais, pertenciam à esfera privada da sociedade, foi assumida pelo Estado moderno para manter viva e produtiva a força de trabalho que vinha sendo deteriorada pela exploração acirrada na fase inicial do capitalismo.

A política educacional não é senão um caso particular das políticas sociais; ela assume, portanto, todas as características da política social global: dirige-se a populações que abrangem todas as classes sociais e não somente aos carentes, é um instrumento político-econômico que visa disciplinar, ideologizar, instrumentar e profissionalizar a futura força de trabalho, voltando-se essencialmente para populações ainda não absorvidas pelo mercado de trabalho. Não consiste, necessariamente, uma tentativa de atender e resolver as reivindicações das classes trabalhadoras, assalariadas ou não, e sim em uma ação governamental que tende a preservar o sistema global e produção nele hegemônico a força de trabalho necessária. Mas ao mesmo tempo que a educação constitui área de atuação governamental no interesse da preservação das bases do sistema societário com suas hierarquias e seus privilégios, ela permite, involuntariamente, o surgimento de dialéticas intrínsecas que podem levar à redefinição e reformulação dos programas governamentais, **repercutindo, igualmente, de forma não programável, entre**

**professores, diretores, pais, orientadores e alunos**, o que acaba fazendo da educação um instrumento emancipatório. (FREITAG, 1989, p.32, grifo da autora).

Nesse contexto, para discutir a política educacional brasileira e seu princípio de gestão democrática, é preciso “estar atento para as formas concretas que os determinantes sociais, políticos, econômicos, ideológicos etc. assumem na realidade escolar” (PARO, 2001, p. 33)

A expressão democratização da escola tem sido empregada muitas vezes ultimamente. Educadores, políticos e grupos de movimentos sociais, por exemplo, vêm usando esse tema como bandeira em seus discursos e reivindicações.

Entretanto, com frequência, vê-se pouca clareza a respeito do que realmente significa o processo de democratização da escola para cada um desses segmentos, uma vez que, para compreender esse processo e assumir práticas democráticas, é necessário discutir o conceito de democracia, pois seu exercício envolve uma série de valores que, nem sempre, são partilhados pelos que a defendem, o que dificulta sua definição quando tratamos de sua aplicação na escola.

Aprendemos que a democracia é uma forma de governo que envolve a totalidade dos governados e a igualdade de oportunidades, na qual os cidadãos participam direta e plenamente das decisões sociais, através de mecanismos como a eleição de representantes para os cargos federais, estaduais e municipais, para conselhos e colegiados que determinam as políticas locais.

Desse modo, a participação coloca-se em todas as formas de relações das instituições sociais, como um dos elementos essenciais para a democratização de uma nação, oferecendo amplas e reais possibilidades de decisão e de usufruto dos benefícios públicos.

Porém, a democracia é muito mais do que isso. O seu exercício exige um conjunto de condições que devem ser adotadas, a fim de concretizar o princípio fundamental da participação dos cidadãos que, segundo Apple e Beane (1997), são:

1. O livre fluxo das idéias, independentemente de sua popularidade, que permite às pessoas estarem tão bem informadas quanto possível.
2. Fé na capacidade individual e coletiva de as pessoas criarem condições de resolver problemas.
3. O uso da reflexão e da análise crítica para avaliar idéias, problemas e políticas.
4. Preocupação com o bem-estar dos outros e com o bem comum.
5. Preocupação com a dignidade e os direitos dos indivíduos e com as minorias.
6. A compreensão de que a democracia não é tanto um 'ideal' a ser buscado, como um conjunto de valores 'idealizados, que devemos viver e que devem regular nossa vida enquanto povo.
7. A organização de instituições sociais para promover e ampliar o modo de vida democrática.

Percebe-se, assim, a democracia como mais do que uma forma de governo. É também um modo de vida, pressupondo valores que devem ser adotados e vivenciados pela totalidade da população, em suas experiências pessoais e sociais.

A escola, como organização social, também pretende ser um espaço democrático, de modo que os educadores profissionais, os alunos, os pais, os ativistas comunitários e outros cidadãos do contexto social imediato tenham o direito de estar bem informados e de ter uma participação crítica na criação e na execução das políticas e dos programas escolares. Vê-se, aqui, dois elementos fundamentais para a concretude da democratização da escola: a participação de todos os componentes da comunidade escolar nos processos decisórios e a existência de um amplo processo de informação em que todos tenham conhecimento do que acontece no interior da instituição e suas relações externas.

Para garantir que uma escola seja verdadeiramente democrática, é preciso considerar ainda dois outros elementos:

- a) a criação de estruturas e processos democráticos pelos quais a vida escolar realiza-se, representada pela participação geral nas questões administrativas e políticas, pelo planejamento cooperativo na escola e na sala de aula, pelo atendimento a preocupações, expectativas e interesses coletivos, e pela posição firme contra o racismo, a injustiça, o poder centralizado, a pobreza e a quaisquer formas de exclusão e desigualdade presentes na escola e na sociedade;

- b) o desenvolvimento de um currículo que ofereça experiências democráticas aos estudantes, cujas características são expressas pela ênfase na ampliação das informações; garantia aos que têm opinião diferente, do direito de se fazerem ouvir; construção social do conhecimento; formação de leitores críticos da realidade; inclusão de um processo criativo de ampliação dos valores democráticos; inclusão de experiências de aprendizado organizado em torno da problematização e do questionamento.

No Brasil, a questão da democratização da escola pública tem sido analisada sob três aspectos, de acordo com a percepção dos órgãos oficiais ou na perspectiva dos educadores, especialmente daqueles que fazem uma leitura mais crítica do processo educacional: democratização enquanto ampliação do acesso à instituição educacional; democratização dos processos pedagógicos e democratização dos processos administrativos.

Os órgãos oficiais entendem a democratização do ensino como a facilidade do acesso à escola pelas camadas mais pobres da população. Para tal desenvolvem programas que têm como principal objetivo o aumento do número de escolas e de salas de aula, garantindo o seu discurso de universalização do ensino. No entanto, na prática, não atentam adequadamente para as condições mínimas necessárias para a efetivação desse processo “democrático”, oferecendo insuficientes salários aos professores e condições de trabalho desfavoráveis ao ensino e à aprendizagem.

Uma forma de encarar a democratização da escola é considerá-la como o desenvolvimento de processos pedagógicos significativos, pela adoção de um currículo concreto e vivo que garantam a permanência do estudante no sistema escolar, eliminando e impedindo o processo de exclusão representado pela evasão e repetência.

Outra forma é a de compreender que a democratização realiza-se pelas mudanças nos processos administrativos desenvolvidos nos sistemas educacionais e no interior das escolas, por meio da participação de pais, alunos, professores e da sociedade civil em geral nas decisões tomadas em assembleias, de eleições para os cargos diretivos e da eliminação das vias burocráticas de gestão.

A análise de cada uma dessas concepções permite a conclusão de que o processo de democratização da escola só será completo quando houver a combinação orgânica dos três aspectos.

Portanto, não basta criar escolas. É necessário, por um lado, criar estruturas e processos democráticos, por meio dos quais a vida escolar se realize, e, por outro lado a construção de um currículo crítico e criativo, cuja organização estrutural seja de tal modo flexível e aberta que ofereça experiências democráticas ao estudante, tudo isso alicerçado em procedimentos dos sistemas educacionais que possibilitem à escola o exercício da autonomia, a descentralização das decisões e a adoção da gestão colegiada.

Assim, gestão democrática rompe concepções, paradigmas e posturas para realizar a transformação das relações intersubjetivas, compreendendo, antes e acima das rotinas administrativas, a identificação de necessidades; a negociação de propósitos; a definição clara de objetivos e estratégias de ação; as linhas de compromissos; a coordenação e o acompanhamento de decisões pactuadas, mediação de conflitos, com ações voltadas para a transformação social, concretizando-se através dos seguintes princípios, apontados também por Bordignon e Gracindo, (2000): voltada para a inclusão social; fundada no modelo cognitivo/afetivo; com clareza de propósitos, subordinados aos interesses dos cidadãos a que serve; com processos decisórios participativos e tão dinâmicos quanto a realidade, geradores de compromissos e responsabilidades; com processos auto-avaliadores geradores da crítica institucional e fiadores da construção coletiva.

Essa idéia é capaz de afastar cada vez mais as presentes práticas de gestão no interior da escola que ainda privilegiam o individualismo, a desconfiança, a acomodação e o egoísmo, em que o administrador reduz-se a mero repassador de ordens, burocrata atado atrás das mesas, assinando papéis de pouco significado para a educação, “capataz de limpeza e organização” do prédio escolar, controlador dos sujeitos que ali trabalham, sendo obrigado e aceitando cumprir e fazer cumprir programas educacionais que, continuadas vezes, não levam em conta o conhecimento da realidade e as necessidades da comunidade para quem atua.

Para manter-se no cargo, o gestor escolar mergulha na ação centralizadora e autoritária que lhe permite o controle e a fiscalização das atividades, desenvolvendo um

modo de organização que acaba por separar a concepção da execução, fazendo com que o professor tenha a sua ação fragmentada, obrigando-o a realizar uma atividade pedagógica planejada por técnicos ou especialistas em educação que são responsáveis também pelo seu controle, reproduzindo no interior da escola os mesmos processos de manipulação que sofre dos órgãos centrais dos sistemas de ensino que impõem suas políticas e suas propostas.

Quando compreender o pensamento de Bobbio (2000, p. 30) de “democracia, entendida como contraproposta a todas as formas de governo autocrático”, e que

no que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. (BOBBIO, 2000, p. 31),

certamente poderá assumir a atitude democrática na gestão escolar.

A escola, na qualidade de organização social de formação, pretende ser espaço onde todos aprendem a democracia, vivendo seus valores num exercício permanente, construída por pequenas conquistas diárias, na vida da coletividade, para alcançar grandes conquistas. A participação da comunidade nas decisões mais simples da escola é tão importante quanto sua participação em decisões mais complexas que envolvem as políticas educacionais ainda definidas apenas pelos órgãos federais, estaduais e municipais.

Coutinho (2002) diz que, até pelo menos 1930, o Brasil era uma sociedade com características do que Gramsci chamou de “sociedade oriental”: aquela em que o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa, embora o Partido Comunista do Brasil tenha sido fundado em 1922 e objetivando ser um partido fora do Estado *stricto sensu*, o que já era uma expressão da sociedade civil.

A Revolução de 1930, mesmo sendo considerada uma revolução pelo alto, realiza mais movimentos de sociedade civil como, por exemplo, a formação da Aliança Libertadora Nacional e da Ação Integradora Brasileira, importantes movimentos políticos de massa nacionalmente organizados que, até então, não havia existido no país. Com a ocorrência da ditadura do Estado Novo, em 1937, volta a repressão à sociedade civil.



No período chamado populista que foi de 1945 a 1964 a sociedade civil realiza importantes avanços rumo à sua organização e consolidação, o que, em grande parte, explica o golpe militar dado contra as forças sociais crescentes como o movimento dos trabalhadores rurais, o movimento sindical dos trabalhadores urbanos, o movimento estudantil. Entretanto, o golpe acontece sem receber nenhuma efetiva reação popular, pelo menos em seu primeiro momento. A sociedade civil que já existia amedrontou a burguesia, unificando o conjunto das classes dominantes, levando-as a romper com qualquer formalidade democrática durante muitos anos; mas, ainda, não era consolidada e efetivamente organizada.

O Brasil emerge da ditadura militar como uma sociedade de tipo “ocidental”, em que a sociedade civil é bem mais forte e articulada do que aquela que havia antes do golpe, visto que, paradoxalmente, entre o final da década de 1970 e a primeira metade dos anos de 1980, cresceu significativamente, o número de associações de moradores, a sindicalização urbana e a rural.

Em 1989, no segundo turno da eleição para a escolha do presidente, configurou-se claramente as duas propostas de sociedade que vinham movendo a luta político-ideológica no Brasil pós-ditadura militar. Uma delas, a chamada opção “liberal-corporativista” (modelo americano), trazida por Collor de Mello, que defendia o mercado, as privatizações, tudo em nome da “modernização”<sup>2</sup>, e outra que é possível chamar de “democracia de massas” (modelo europeu), apresentada por Luis Inácio Lula da Silva, que propugnava pela ampliação do espaço público, pela distribuição de rendas e pela participação popular organizada. É verdade que Collor e sua “modernidade” liberal venceram a eleição de 1989; mas também é verdade que, pouco tempo depois, graças à mobilização popular, Collor foi afastado do governo.

Coutinho (2002, p. 30) corrobora essa idéia ao afirmar que:

A hegemonia neoliberal, o modelo “americano” tardou a se consolidar no Brasil porque as forças ligadas à proposta democrático-radical, ao modelo “europeu”, contrastaram esse avanço neoliberal por muito tempo. Collor caiu, derrubado pela força da organização popular; porque havia uma ativação do lado progressista da sociedade civil que se opunha à política

---

<sup>2</sup> Uma discussão a respeito da proposta política para a sociedade brasileira apresentada por Collor de Mello, com destaque à modernização educacional, encontra-se na Tese de Doutorado *A modernização falaciosa: contornos políticos da educação no Brasil. 1989-1994*. desta pesquisadora, defendida na FE/UNICAMP, em 1996.

liberal-corporativista que tenta despolitizar a sociedade, que minimiza a democracia, que busca reduzi-la na prática, como fazia Schumpeter na teoria, a algumas regrinhas do jogo, aliás freqüentemente violadas pelos próprios defensores.

Nos dois mandatos de presidente a que foi eleito, Fernando Henrique Cardoso fez avançar no Brasil, na última década do século XX, o projeto neoliberal iniciado por Collor, sobretudo pela realização de contra-reformas como emendas à Constituição de 1988; privatização de setores decisivos da economia – o que desmontou alguns mecanismos de intervenção estatal fundamentais para a implementação de uma política alternativa - ; regressão das conquistas sociais garantidas pelos direitos sociais assegurados pela Carta Magna; luta pela flexibilização das leis trabalhistas.

Apesar de que, em seus dois governos, FHC tenha consolidado o poder da dominação do grande capital, tal como ocorrera na ditadura militar, fazendo com que o capital financeiro, especialmente o internacional, predominasse sobre o capital industrial, o neoliberalismo não é um projeto hegemonicamente consolidado no Brasil, haja vista a eleição de Lula em 2002.

Quando a democracia é compreendida como socialização crescente da política rumo à socialização do poder, como uma conquista efetiva de regras do jogo que mudam, se aprofundam e se transformam, mas também de igualdade substantiva, é possível afirmar com clareza, que o modelo político, econômico e social que foi implantado no país na última década é incompatível com essa concepção de democracia.

Fávero (2002, p. 54) afirma que:

nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso materializa-se um retrocesso democrático no campo econômico-social, político e cultural e se manifesta de forma incisiva na educação, no âmbito organizativo/institutivo e do pensamento pedagógico.

O processo de esvaziamento da democratização realizado pelo governo FHC, através do abusivo uso de medidas provisórias e do aberto fisiologismo, dos casuísmos, das intempestivas mudanças das regras do jogo, materializam-se também nas políticas educacionais e na sua forma de gestão, configurando-se nessa área, colocando-a como tudo o mais, a serviço da conservação do existente.

## 5 Considerações em processo

Essas determinações, assumidas oficialmente pelos órgãos centrais de gestão dos sistemas educacionais brasileiros, revelam a concepção enviesada de gestão democrática representada pela “gestão compartilhada”, em que é privilegiada a busca de parceiros para a superação imediata das dificuldades cotidianas da gestão escolar, o que favorece a operação de propostas de ações desvinculadas de um projeto unitário, articulado e orgânico de educação.

É preciso perceber a tênue e proposital porém fundamental, diferença entre compartilhar e democratizar a gestão. A “gestão compartilhada”, indicada nos programas e projetos implementados pelas políticas educacionais centrais, significa uma suposta concessão de poder maior, que impulsiona os profissionais da educação a buscarem parceiros de “boa vontade”, que estejam interessados em “salvar a escola pública”, sem, entretanto, esclarecer as causas que justificam a situação de precariedade em que a instituição educacional pública se encontra, nem identificar a responsabilidade e os determinantes deste cenário.

Na forma de “gestão compartilhada”, após a comprovação da gravidade da situação e a necessidade de resolvê-la, coloca-se a solução nas mãos da comunidade escolar (pais, alunos, professores, diretores), das diversas associações do bairro e dos empresários, que irão buscar os meios para melhorar o desempenho e a imagem da escola. A participação, nesse modelo, representa dever de ofício para uns e voluntariado para outros, revelando uma falaciosa concepção que afasta a idéia de controle social.

Por isso, o projeto político-pedagógico, espaço privilegiado para a escola pública se definir em seus objetivos, sua organização e forma de gestão não encontra ressonância na gestão compartilhada. Sumária e sutilmente, sem ser descartado de todo, ele é secundarizado e substituído em grande escala, pelo famoso Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE). Trata-se de um plano de metas, colocado no pragmatismo dos resultados estatísticos e na paranóia da otimização e da eficiência a qualquer custo. (MELO, 2000, p. 246-247)

Essa concepção de compartilhar responsabilidades com parceiros, tem como expressão concreta o programa “Amigos da Escola”, coordenado pela Rede Globo, mas viabilizado pela estrutura e rede de informações concedidas pelo governo federal, que recebe ostensivo apoio da grande mídia, em que voluntários em seu tempo livre, assumem as mais variadas tarefas escolares, evidenciando uma forma de gestão fundada na participação esporádica e filantrópica, que deixa a marca visível da desprofissionalização imposta aos educadores, na medida em que qualquer voluntário pode executar ações para as quais ele se preparou e se titulou.

Melo (2000, p. 247) indica:

Outro projeto, este de iniciativa do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que causou grande resistência nas escolas, é o das Unidades Executoras, entidades de direito privado, com personalidade jurídica própria, constituídas no interior das escolas para gerir os recursos do FNDE, porém com condições de buscar outras fontes de recursos para a escola. O autoritarismo na implantação desse programa chegou às raias da pressão econômica, com retenção de verbas para as escolas que não implantaram as tais Unidades Executoras, e de disputas judiciais. Infelizmente, na maioria dos casos, prevaleceu a posição do governo e hoje temos, em muitos estados e municípios, oficialmente instalada a gestão privada do espaço da escola pública...

O Projeto Renageste – Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional lançado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), como tentativa de articular um projeto nacional de gestão democrática, assume uma linha conceitual, privilegia as parcerias entre o público e o privado, as premiações públicas por mérito em “gestão compartilhada”, a descentralização da gestão, a cultura do sucesso e a participação das empresas e entidades empresariais para a recuperação física das escolas, doação, instalação e manutenção de equipamentos e para atividades de complementação educacional.

Expressando as reais características da “gestão compartilhada”, nenhum desses programas ou projetos prevê a participação da comunidade na sua elaboração, nem possibilita condições concretas para críticas e prováveis alterações. Os educadores são

simples executores e a comunidade assume a postura de convidada especial, numa prática contrária às concepções e práticas de gestão democrática.

Assim, gestão assume sua vertente restritiva, em que considera a escola como espaço gerencial-operacional das políticas definidas pelo MEC, concernente com a estratégia mais ampla dos governos neoliberais de redirecionamento da natureza do processo da socialização da participação política.

A esse respeito, afirma Coutinho (1992, p. 56-57), que os neoliberais:

Reconhecem e, até em parte, estimulam a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, privatistas, os quais— regulados pela lógica do mercado e, onde não for possível, por uma burocracia estatal ‘racionalizadora’- terminam por reproduzir a ordem capitalista.

Nas unidades federativas, foram tomadas as decisões necessárias para concretizar as políticas expressas pelas normas e diretrizes que operam o rearranjo organizativo dos sistemas educativos e das unidades escolares, inclusive no que se refere aos princípios da gestão democrática.

Partindo do pressuposto de que a gestão democrática apresentada para a organização da educação brasileira é predominante e explicitamente destinada às unidades escolares e que os sistemas educacionais federativos deverão atuar em regime de colaboração, sob a batuta do governo federal, é apropriado acatar a indicação de Paro (2001) de que é preciso confrontar o movimento que, pelo discurso da autonomia, da participação da comunidade e do controle da escola pela sociedade civil, desobriga o Estado de sua responsabilidade pelo provimento da escola e incentiva a comunidade a colaborar com o funcionamento do ensino, sem, entretanto, participar da tomada de decisões a respeito dos rumos da instituição educacional.

É importante destacar a relevância de uma discussão desta natureza para os gestores de sistemas educacionais e de unidades escolares, para professores, responsáveis pelas políticas e práticas educacionais, assim como para toda a sociedade civil, haja vista a constatação de que as práticas mais democráticas de gestão educacional têm ocorrido nas escolas que fazem parte de sistemas que assumiram a vontade política de realizar uma

educação inclusiva, crítica e coletiva, como nos municípios de Belém, no Pará; de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul e Blumenau em Santa Catarina, entre outros, que, com seus processos de participação coletiva na gestão escolar, têm realizado a melhoria da aprendizagem, da consciência crítica da realidade social, construindo a escola verdadeiramente pública e avançando na busca da eliminação das desigualdades sociais.

## Referências

ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*. 2 ed. Rio de Janeiro: Difel:Educ São Paulo:, 1978.

APPLE, Michael W; BEANE, J. *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.

APPLE, Michael W. *Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Petrópolis: Vozes, 1997.

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 brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: Diário Oficial da União, Ano CXXXIV, n.º 248, de 23 de 12.1996, p. 27.833-27.8d I, 1996.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3 ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 1987.

COUTINHO, Carlos N. *Democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. 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 brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

FREITAG, Bárbara. *Política educacional e indústria cultural*. 2 ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

HORA, Dinair. L. *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da gestão colegiada*. 1ª ed. 1994, 9ª ed., Campinas: Papyrus, 2002.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

MELO, Maria T. L. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S.C.; AGUIAR, Márcia. A. da S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

NEVES, Lúcia M. W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, I.(org.) *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999 p. 133-152.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. 2 ed. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. *Administração escolar: introdução crítica*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Recebido: outubro/2003  
Aprovado: novembro/2003