

# DEMOCRACIA, EDUCAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

*Dinair Leal da Hora*

tucupi@uol.com.br,  
Febf-Uerj,  
Rio de Janeiro – RJ [Brasil]

Neste trabalho, busca-se compreender os conceitos e as relações entre democracia, educação e o processo de gestão educacional, por meio de discussão sobre as temáticas da democracia, gestão educacional e democrática. Apresentam-se ainda as primeiras discussões a respeito da concepção de gestão democrática do governo federal, desenvolvida de 1995 a 2002, para verificar a consentaneidade entre as concepções assumidas por aquele governo e os questionamentos teóricos tratados nas produções da área de gestão educacional.

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

## 1 Introdução

Compreender os conceitos e as relações que se estabelecem entre educação e democracia exige reconhecer as dimensões públicas e socializadoras, historicamente, construídas, em torno deles, pelas camadas populares, na convicção de que não haverá democracia social sem a democratização da escola.

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

[...] ao lado de outras forças sociopolíticas e 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.

Uma concepção de democracia que pode realizar ações no campo da educação e que se constrói com a participação dos sujeitos sociais, no seu sentido pleno, é defendida 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 compreender os conceitos e as relações que se estabelecem entre democracia, educação e o processo de gestão educacional, neste artigo discutem-se algumas das temáticas da democracia, tais como a gestão educacional e a democrática adotada pelo governo federal de 1995 a 2002.

## **2 A democratização da sociedade liberal: socialização da participação política com a socialização do poder**

É possível afirmar, na linguagem de hoje, que, até a Revolução Francesa, o liberalismo situava-se à esquerda do espectro político. Esse cenário mudou com Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), no século XVIII, que, além de criticar a sociedade da época, elaborou uma proposta de sociedade alternativa, democrática, radical e popular – *O contrato social* – apontando os limites ideológicos contidos no liberalismo – *Discurso sobre a desigualdade* (COUTINHO, 2002).

O movimento trazido por Rousseau foi incorporado por sujeitos políticos (os jacobinos) durante a Revolução Francesa. Seu pensamento é acolhido também dos precursores do comunismo que, como François Noël Babeuf (1760-1797) (conhecido também como Gracchus Babeuf), tentaram a Conjuração dos Iguais, severamente reprimida, no fim do século XVIII. Esse corpo de reflexões e de práticas expande-se além dos princípios liberais, numa perspectiva democrático-popular.

A emergência do movimento socialista, no início do século XIX, com a transformação da classe proletária e do povo em geral em atores políticos,

obrigou o pensamento liberal a confrontar-se com a ascensão da democracia moderna.

Ainda no século XIX, diferentes pensadores liberais assumiram a convicção de que a democracia era um fenômeno irreversível, entre os quais Alexis de Tocqueville, que considera o fato de que os indivíduos sejam equalizados nas condições materiais de vida e sintam-se como iguais. Tocqueville, porém, acredita que a igualdade elimina a liberdade porque, se não houver mais diferenças entre os homens, eles terminarão por obedecer a um déspota, formando-se a “tirania da maioria”. Para evitar que isso aconteça, é necessário manter as liberdades individuais, os direitos privados e desenvolver o associativismo.

No início do século XX, o pensador liberal italiano Gaetano Mosca difundiu a idéia de que, como os sujeitos políticos não representam a maioria, as minorias são dominadas, na política, pelas elites. Diante dessa desigualdade, a idéia democrática de uma soberania popular não passaria de um engodo, de uma “fórmula política” que a classe dominante usaria para governar e legitimar-se. (COUTINHO, 2002).

Os primeiros regimes liberais que se instalaram eram oligárquicos e elitistas em razão de terem, como característica, pouca participação popular, pois adotavam o sufrágio restrito. Exerciam o direito do voto os detentores de propriedades ou aqueles que pagavam um determinado montante de impostos, conhecidos como “cidadãos ativos”.

Mulheres, homens não-proprietários, assalariados, e aqueles que, segundo os liberalistas, não tinham interesse efetivo pela nação ou que não tinham independência de juízo não votavam. Assim, “[...] o liberalismo defendeu fortemente a idéia do sufrágio restrito, uma idéia que fazia parte não só da teoria liberal, mas também da prática dos Estados liberais” (COUTINHO, 2002, p. 15).

Os direitos de cidadania política, que fazem parte do ideário claramente democrático, como o sufrágio universal e a livre organização sindical e partidária, foram impostos progressivamente aos regimes liberais.

Coutinho (2002) defende a “democratização como valor universal” em que a democracia somente adquire esse valor se expressar uma crescente socialização da participação política. De acordo com essa concepção, as formas concretas que esse sistema assume em determinados contextos históricos, não têm tanta importância, pois são sempre passíveis de modificações e aprofundamentos.

Entretanto, o processo que amplia a democratização vai contra a apropriação privada dos mecanismos de poder, resultando em uma contradição: ao mesmo tempo que há pessoas participando organizadamente, constituindo-se em sujeitos políticos e coletivos, tem-se a apropriação restrita do Estado por um pequeno grupo de membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia que o serve. Esse paradoxo impede a realização plena da democratização que só ocorrerá se houver a socialização da participação política com a do poder.

Houve outras reações sutis do capitalismo contra a democratização, expressas pela tendência, desde o fim do século XIX e durante o XX, de transformar o Estado burguês em Estado “bonapartista” caracterizado por formas personalizadas de poder, encarnadas num líder carismático que representa ou diz representar os interesses do povo, aparecendo como um juiz entre as classes sociais, buscando sua legitimação no sufrágio universal. Nessa linha, em 1919, Weber apresentou, na Alemanha, um dispositivo constitucional, pelo qual o presidente da República seria eleito pelo voto popular direto, o que possibilitaria a chamada “democracia cesarista”.

Um dos primeiros pensadores liberais que valorizaram positivamente a idéia de democracia, Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), embora tenha tentado minimizá-la e pô-la a serviço da conservação da ordem existente em sua época, afirmou que a política deve ser feita pelas elites, pois o povo não

conseguiria juntar razão e interesse, sendo incapaz de avaliar racionalmente aquilo que lhe interessava efetivamente.

Para Rousseau, a democracia é participativa e direta e, não pode reduzir-se a regras formais que excluem a idéia de soberania popular, uma vez que não há democracia política efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos.

Coutinho (2002, p 20-21) afirma que:

[...] a democracia – se nós a entendemos num sentido forte, no sentido de um regime que assegura a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados – implica, indiscutivelmente, uma dimensão social e, conseqüentemente, uma dimensão econômica. Não há igualdade substantiva, igualdade que passa pela esfera econômica. E Rousseau, pensador do século XVIII, viu e insistiu claramente nisso.

Essas discussões demonstram que há diferentes noções de democracia e que o confronto das idéias não pode limitar-se à contraposição entre democracia e antidemocracia, pois nenhum sujeito político significativo se apresenta como contrário à democracia. Quando se avalia se uma teoria ou uma situação concreta faz prevalecer sua condição democrática ou não, é preciso explicitar qual é a concepção de democracia que está sendo considerada.

Coutinho (2002) diz que, até pelo menos 1930, o Brasil era uma sociedade com características de “sociedade oriental”, segundo Gramsci: 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 objetivado ser um partido fora do Estado *stricto sensu*, o que já era uma expressão da sociedade civil.

A Revolução de 1930, apesar de ser considerada um movimento que partiu da elite foi importante para incentivar a participação da sociedade civil

da época. Um exemplo disso é a formação da Aliança Nacional Libertadora (ANL) e da Ação Integralista Brasileira (AIB), movimentos políticos de massa nacionalmente organizados que, até então, não existiam no país. Com a ocorrência da ditadura do Estado Novo, em 1937, porém, a sociedade civil novamente foi reprimida.

No período chamado populista, de 1945 a 1964, a sociedade civil realiza avanços rumo à sua organização e consolidação, o que, em grande parte, explica o golpe militar contra as forças sociais crescentes, tais como o movimento dos trabalhadores rurais, o movimento sindical dos trabalhadores urbanos e o movimento estudantil. Entretanto, o golpe acontece sem sofrer nenhuma reação popular efetiva, pelo menos em seu primeiro momento. Apesar de ainda não estar consolidada e efetivamente organizada, a sociedade civil existente consegue unificar o conjunto das classes dominantes e entra em confronto com a burguesia; em consequência, ambas rompem com qualquer formalidade democrática. Essa ruptura duraria muitos anos.

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. Paradoxalmente, entre o final da década de 1970 e a primeira metade da de 1980, cresceu, o número de associações de moradores e houve um aumento da sindicalização urbana e a rural.

Em 1989, no segundo turno da eleição para a escolha do presidente, configuraram-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 estadunidense), trazida por Fernando Collor de Mello (Collor), que defendia o mercado, as privatizações, tudo em nome da “modernização”<sup>1</sup>, e outra a “democracia de massas” (modelo europeu), de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que propugnava pela ampliação do espaço público, pela distribuição de renda e pela participação popular organizada.

Coutinho (2002, p. 30) afirma que:

1 Uma discussão a respeito da proposta política para a sociedade brasileira apresentada por Collor, com destaque à modernização educacional, encontra-se em *A modernização falaciosa: contornos políticos da educação no Brasil (1989-1994)*, tese de doutorado em Educação desta pesquisadora, defendida na FE-Unicamp, em 1996.

[...] 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 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.

Durante os seus dois mandatos de presidente, desde 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da realização de contra-reformas, como emendas à Constituição de 1988 e privatização de setores decisivos da economia, fez avançar no Brasil, na década de 1990, o projeto neoliberal iniciado por Collor. Ao adotar essas medidas, verificou-se o desmonte de alguns mecanismos de intervenção estatal fundamentais para a implementação de uma política alternativa, além disso, houve regressão das conquistas sociais garantidas pelos direitos assegurados na Carta Magna e um movimento favorável à flexibilização das leis trabalhistas.

Quando a democracia é compreendida como socialização crescente da política rumo à socialização do poder, e uma conquista efetiva de regras do jogo que mudam, aprofundam-se e se transformam, mas também de igualdade substantiva, é possível afirmar, que o modelo político, econômico e social que foi implantado no país, na década de 1990, é incompatível com essa concepção de democracia.

Fávero e Semeraro (2002, p. 54) afirmam 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/instintivo e do pensamento pedagógico.

O processo de esvaziamento da democratização realizado pelo governo FHC, por meio do abusivo uso de medidas provisórias e do aberto fisiologismo, dos casuísmos, das intempestivas mudanças das regras do jogo, materializou-se também nas políticas educacionais e na sua forma de gestão.

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

Para estabelecer uma discussão a respeito da gestão democrática na instituição escolar, é preciso acatar 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 [...]” especialmente na organização escolar, cujos fins 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).

Esse conceito representa a negação do sentido dado à prática administrativa na sociedade capitalista, cuja origem está na administração científica de Taylor (1978, apud BRAVEMAN, 1987), 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, vai 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 se apropria dos diferentes métodos e técnicas que o trabalhador aprende e/ou cria no exercício de suas tarefas cotidianas, submetendo, assim, o processo de trabalho exclusivamente às suas determinações; o segundo representado pela “[...] separação de concepção e execução [...]”, de modo que concentre, na gerência, a capacidade de estudar, conhecer e desenvolver o trabalho, sistematizando seu processo. Com isso, 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 o controle pela gerência e o barateamento do trabalhador; e o terceiro princípio, “[...] a utilização deste monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução.” Esses princípios, se consolidaram como elaboração teórica e como prática sistemática, e serviram de base para a gerência moderna no mesmo período das grandes transformações no campo técnico-científico, na composição da classe trabalhadora e na estrutura e funcionamento do capitalismo, gerando desde uma simples organização linear até complexas equipes de organização. Desse 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).

A Administração Escolar, como disciplina e prática administrativa, por possuir em seu currículo as diferentes escolas de administração, consegue estabelecer, na área da educação, uma estreita relação entre a gestão escolar e a empresarial.

Ao lado disso, os teóricos da administração escolar, na busca de um grau de cientificidade necessário para comprovar a importância dessa disciplina, procuraram utilizar-se dessas teorias de administração de empresas, porque nelas encontrariam fundamentação teórica necessária para promover o funcionamento da organização escolar de acordo com as expectativas da sociedade. (HORA, 2002, 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. A escola teve apenas de adaptá-las à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra seu último fundamento nos estudos gerais de Administração.

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

[Primeiro, as] organizações, mesmo com objetivos diferentes, são semelhantes e, portanto, suas estruturas são similares e, assim, os princípios administrativos podem ser os mesmos, desde que sejam feitas as devidas adaptações para o alcance de suas metas – “generalidade”; [segundo,] 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, 2002, p. 43, grifo nosso).

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, decorrente do desenvolvimento dos seus estudos, não é

capaz de determinar a elaboração de uma teoria que englobe toda a realidade prática administrativa da organização, independentemente de sua natureza.

As limitações que a teoria geral da administração impõe à administração da educação, exigem dos administradores educacionais uma reavaliação crítica de suas bases para (re)descobrir a parcialidade de suas práticas, sentir-se historicamente situados e inserir-se na totalidade e na concreticidade do trabalho educativo, desenvolvendo a função crítica de desvelamento do discurso ideológico para passar do nível de controle e alcançar a marca desejável da libertação.

A teoria da administração escolar precisa retomar a especificidade da administração vinculada à natureza da educação, dando-lhe condições para superar o autoritarismo, que tem como características a 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.

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

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

A política educacional, concebida como o conjunto de objetivos que dão forma a determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução; pertence ao domínio do conhecimento prático e é de natureza normativa, estabelecendo os critérios da justiça e do bom governo, e examina as condições sob as quais o homem pode atingir o bem-estar social, em sua existência coletiva (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996).

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

A política social realiza 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.

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).

Com frequência, vê-se pouca clareza a respeito do que realmente significa o processo de democratização da escola, uma vez que, para compreendê-lo 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.

O exercício da democracia exige um conjunto de condições, a fim de concretizar o princípio fundamental da participação dos cidadãos, e que, segundo Apple e Beane (1997, p. 38), são:

- O livre fluxo das idéias, independentemente de sua popularidade, que permite às pessoas estarem tão bem informadas quanto possível.
- Fé na capacidade individual e coletiva de as pessoas criarem condições de resolver problemas.
- O uso da reflexão e da análise crítica para avaliar idéias, problemas e políticas.
- Preocupação com o bem-estar dos outros e com o bem comum.
- Preocupação com a dignidade e os direitos dos indivíduos e com as minorias.
- 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.
- A organização de instituições sociais para promover e ampliar o modo de vida democrática.

A escola também pretende ser um espaço democrático em 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. Observa-se, nesse caso, 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 ocorre no interior da instituição e nas suas relações externas.

Para garantir que uma escola seja verdadeiramente democrática, é preciso considerar ainda dois outros elementos: primeiro, a criação de estruturas e processos democráticos que envolvam a participação de todos nas questões administrativas e políticas, no planejamento cooperativo na escola e na sala de aula, no atendimento a preocupações, expectativas e interesses coletivos, e em seu posicionamento contra o racismo, a injustiça, o poder centralizado, a pobreza e quaisquer outras formas de exclusão e desigualdade presentes na escola e na sociedade; segundo, o desenvolvimento de um currículo que ofereça experiências democráticas aos estudantes, cujas características são expressas pela ênfase na ampliação das informações; respeito em relação àqueles que pensam diferente, resguardando-lhes o 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 e de experiências de aprendizado organizado em torno da problematização e do questionamento.

Desenvolver processos pedagógicos significativos, pela adoção de um currículo concreto e vivo que garanta a permanência do estudante no sistema escolar, eliminando e impedindo o processo de exclusão, representado pela evasão e repetência.

Outra forma é compreender que a democratização se realiza 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, eleições para os cargos diretivos e pela eliminação das vias burocráticas de gestão.

É necessário, por um lado, criar estruturas e processos democráticos, por meio dos quais a vida escolar se realize, e, por outro, construir 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 determinados procedimentos dos sistemas educacionais que possibilitem à escola o exercício da autonomia, a descentralização das decisões e a adoção da gestão colegiada.

A gestão democrática, dessa maneira, rompe concepções, paradigmas e posturas para transformar relações intersubjetivas, compreendendo 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, a mediação de conflitos, por meio de ações voltadas para a transformação social, com base nos seguintes princípios, apontados por Bordignon e Gracindo (2000): preocupada com 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.

A escola pretende ser espaço onde todos aprendam a vivenciar democracia, pelo cultivo de seus valores no exercício permanente da coletividade. A participação da comunidade é tão importante nas decisões mais simples da escola quanto naquelas mais complexas que envolvem as políticas educacionais ainda definidas apenas pelos órgãos federais, estaduais e municipais.

## 5 Considerações em processo

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 (FMI), 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.

2 Mecanismo transformista, segundo Neves (1999, p. 135), significa a tentativa permanente de obter o apoio para o governo, por meio de cooptação e de favores clientelistas.

A oficialização dada pelos dispositivos legais e pelos programas governamentais de “gestão democrática” tem contribuído, para uma compreensão enviesada dessa prática, de modo que as iniciativas de participação dos sujeitos sociais na gestão dos processos educativos são, muitas vezes, defendidas equivocadamente como gestão democrática, especialmente se considerarmos os mecanismos adotados pelo governo federal para a implementação das mudanças operadas no sistema educacional brasileiro.

O significado do princípio de gestão democrática operado pelo governo de FHC caracterizou-se pela adoção de formas autoritárias de gestão da educação, fazendo uso de decretos do Executivo, de mecanismos transformistas<sup>2</sup> junto aos governos estaduais, ao Congresso Nacional, aos escalões superiores da burocracia na aparelhagem estatal, e contando com o auxílio da intelectualidade e das lideranças sindicais da sociedade civil.

É possível perceber essa determinação autoritária, pela criação do Conselho Nacional de Educação, quando o Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ainda tramitava no Congresso, como um órgão dependente do executivo para “[...] colaborar com o Ministério da Educação e do Desporto na formulação e avaliação da política nacional de educação [...]” (Lei 9.131 de 24 novembro de 1995), contrariando a indicação do Projeto de Lei de que o Conselho Nacional de Educação (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 cate-

gorias [...] e a eleição direta foi restringida a simples processo de consulta.

A gestão democrática propugnada pelo governo federal brasileiro visava à elevação explícita 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 a criação de caixas escolares para gerenciar recursos financeiros transferidos pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC), pelos estados, para cada unidade escolar.

Essas determinações revelam a concepção enviesada de gestão democrática representada pela “gestão compartilhada”, em que se privilegia a busca de parceiros para a superação imediata das dificuldades cotidianas da gestão escolar, o que favorece a adoção de propostas de ações desvinculadas de um projeto unitário, articulado e orgânico de educação.

Na forma de “gestão compartilhada, coloca-se a solução nas mãos da comunidade escolar, das diversas associações do bairro e dos empresários, que deverão 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 o programa “Amigos da Escola”, da Rede Globo, viabilizado pela estrutura e por meio da rede de informações do governo federal. Esse projeto, em que voluntários, em seu tempo livre, assumem as mais variadas tarefas escolares, evidencia uma forma de gestão fundada na participação esporádica e filantrópica. Por aceitar qualquer pessoa, independente de sua formação profissional, esse trabalho, de certa maneira, desprestigia completamente os educadores.

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.

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, num procedimento que contraria as concepções e práticas de gestão democrática.

Assim, a gestão assume sua vertente restritiva, em que considera a escola como espaço gerencial-operacional das políticas definidas pelo MEC, concen-

nente à estratégia mais ampla dos governos neoliberais de redirecionamento da natureza do processo de socialização da participação política.

Nas unidades federativas, foram decididos os passos necessários 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, permitir que participe da tomada de decisões a respeito dos rumos da instituição educacional.

É importante destacar a relevância de uma discussão dessa natureza para os gestores de sistemas educacionais e de unidades escolares, para os 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 sido adotadas nas escolas que fazem parte de sistemas que assumiram a vontade política de realizar uma educação inclusiva, crítica e coletiva, como as dos municípios de Belém (PA), de Porto Alegre (RS) e de Blumenau (SC), além de outros que, com seus processos de participação coletiva na gestão escolar, têm realizado a melhoria da aprendizagem, o desenvolvimento da consciência crítica da realidade social, construindo, dessa maneira, a escola verdadeiramente pública e avançando na busca da eliminação das desigualdades sociais.

## DEMOCRACY, EDUCATION AND EDUCATIONAL ADMINISTRATION ON BRAZILIAN CONTEMPORARY SOCIETY

This paper searches to understand the concepts among democracy, education and the educational administration process by means of a discussion on the democracy thematic, and educational and democratic administration. It is also presented the primarily discussions concerning the Federal Government democratic administration conception, developed from 1995 to 2002, in order to verify the conformity among the conceptions assumed by that government and the theoretical questions attended in the productions of the educational administration area.

**KEY WORDS:** Democratic administration. Educational administration.

### Referências

APPLE, M. W.; BEANE, J. *Escolas democráticas*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

BENEVIDES, M. V. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 69-85.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

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

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 11-39.

FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

HORA, D. L. da. *A modernização falaciosa: contornos políticos da educação no Brasil (1989-1994)*. 1996. Tese (doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

HORA, D. L. da. *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da gestão colegiada*. 9. ed. Campinas: Papirus, 2002.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. *Dicionário básico de filosofia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

MELO, M. T. L. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 243-254.

NEVES, L. M. W. *Brasil 2000: nova divisão de trabalho na educação*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

NEVES, L. 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, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PARO, V. H. *Escritos sobre educação*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001.

RIBEIRO, J. Q. *Ensaio de uma teoria de administração escolar*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Recebido em: 4 fev. 2006 / Aprovado em: 5 jun. 2006

### Para referenciar este texto

HORA, D. H. da. Democracia, educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 65-87, jan./jun. 2006.

