

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

FACULDADE DE PEDAGOGIA

MONOGRAFIA

A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA ATRAVÉS DO CADERNO DE
GESTORES PRODUZIDO PELO INEP: UM OLHAR SOBRE O CONCEITO DE
DEMOCRACIA

LARISSA BORGES DE OLIVEIRA

RIO DE JANEIRO, 26 DE JULHO DE 2013.

LARISSA BORGES DE OLIVEIRA

A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA ATRAVÉS DO CADERNO DE
GESTORES PRODUZIDO PELO INEP: UM OLHAR SOBRE O CONCEITO DE
DEMOCRACIA

Monografia apresentada à UNIRIO como
requisito parcial para a obtenção de
Licenciatura Plena em Pedagogia sob a
Orientação da Prof^a. Dr^a. Tania Mara
Tavares da Silva.

Rio de Janeiro

2013

Agradecimentos

Aos meus pais Nícia Borges e André Coutinho que sempre me acompanharam e incentivaram a seguir meus sonhos. Me dando todo suporte e amor, demonstrando-se exemplos de caráter. Além disso, por terem me ensinado a acreditar na fé.

Ao meu marido Gabriel Raposo, por ter sempre estado ao meu lado em muitos dos desafios que a vida reservou. Por me amar e incentivar a buscar meus sonhos, me instigando ser uma pessoa melhor.

Ao meu irmão Leandro Borges, que sempre foi e é o melhor amigo. Por incentivar os meus sonhos e por tantas vezes me apoiar, me fazendo também ter meus pés no chão. Por me amar e aceitar.

A minha família por me cobrir de amor e ensinar a viver com fé. Por serem exemplo de força e caráter. Em especial minha avó Sylvia, que o colo e as risadas jamais vou esquecer.

A família do meu marido que me acolheu e esteve ao meu lado durante todo esse caminho. Por me amarem e torcerem por mim.

Ao meu grande amigo e parceiro de faculdade Sebastião Sant'Anna, que esteve ao meu lado durante todo este caminho. Me incentivando a continuar, a me superar e acima de tudo, buscar melhorar minhas habilidades acadêmicas. A minha amiga Vanessa Christine que também foi essencial nesse caminho com o apoio, companhia e carona.

Aos meus amigos que fazem parte da família que escolhi, que me dão força, alegria e ajudam a ver o lado bom das coisas.

A minha orientadora e professora Tânia Mara Tavares da Silva pela enorme paciência e compreensão, além de incentivo e força.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1 - O INEP E O CADERNO DE GESTORES: UMA ANÁLISE NO QUE TANGE A GESTÃO DEMOCRÁTICA	7
1.1 - SOBRE O INEP.....	7
1.2 - SOBRE GESTÃO ESCOLAR E FORMAÇÃO DE GESTORES.....	10
CAPÍTULO 2 - O CONCEITO DE DEMOCRACIA.....	13
CAPÍTULO 3 - A GESTÃO DEMOCRÁTICA SOB A PERSPECTIVA GERAL DOS AUTORES DA PUBLICAÇÃO <i>EM ABERTO</i> DE 2000: UMA SOBREVISTA	20
CAPÍTULO 4 – UM TRABALHO DETETIVESCO: O CONCEITO DE DEMOCRACIA NO CADERNO SOBRE OS GESTORES	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca entender de que forma a democracia é pensada na coletânea de textos, organizada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) no ano de 2000, que deu origem ao Caderno de Gestores na conhecida coleção publicada pelo INEP com o título “Em Aberto”.

A publicação acima citada tem como objetivo maior mostrar o novo paradigma da gestão escolar através de textos mais gerais como o de Luck (2000) que aborda o surgimento e consolidação do novo paradigma da gestão e também mais específicos como o de Gandin(2000) sobre o Planejamento Participativo dentre outros. Partindo do pressuposto que a sociedade passou e passa por transformações que deram origem a mudanças não só de cunho social, mas também escolar, os diversos autores presentes na publicação buscam explicitar de que forma se dá a necessidade de uma nova gestão, que deixa para trás o enfoque administrativo para abranger o aspecto em que o gestor passa a responsabilizar-se pelo todo e não somente por trabalhos administrativos e meramente burocráticos, caracterizando, assim, uma gestão democrática e participativa. Tal mudança propõe alterações em pressupostos e novas abordagens do que se pensa para a escola e para o ambiente educacional.

Visando atender a estas necessidades, alguns pontos são levantados como básicos para a eficácia da gestão escolar: descentralização, autonomia e democratização. Nesta monografia será abordada a perspectiva da democratização na educação, tendo como objetivo analisar qual a visão de democracia presente nos textos da coletânea.

Para tal análise é necessário discutir o que é democracia e seus desdobramentos possíveis, não ficando uma análise restrita a etimologia, mas buscando refletir sobre o papel da democracia, de que forma ela se caracteriza na sociedade e como ela é internalizada no meio educacional.

Como forma de dialogar com os textos selecionados, o entendimento quanto ao papel do gestor escolar torna-se indispensável, já que o debate referente à democracia permeia o embasamento da função do gestor. Portanto, aspectos como participação e co-responsabilização são requeridos para promoção da gestão escolar, em que a escola deixa de atuar dissociada do conjunto de atores presentes

na manutenção e desenvolvimento da educação, passando a dar espaço para que todos participem e transformem o processo escolar.

Ao final, o presente trabalho procura discutir como é possível agir de forma democrática, promovendo por meio da gestão escolar a participação e como consequência, a cooperação tão necessária para que as mudanças reclamadas possam, de fato, tornarem-se reais e eficazes. Busca analisar seus aspectos positivos e negativos. Tenta também entender a estrutura proposta pelo Poder Público, por meio de marcos legais, uma vez que a coletânea é realizada por um órgão subordinado ao Estado, em que é suposto que há o objetivo de propagar sua visão sobre o que é gestão democrática, de que forma é entendida a participação e como a democracia é refletida para que esteja presente na prática escolar e não só nessa, mas também no sistema educacional.

Além desta introdução, a monografia está dividida em quatro capítulos. O primeiro faz uma breve abordagem a respeito da história do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos com o objetivo de contextualizar a elaboração do Caderno de Gestores e o porquê de sua confecção. O segundo capítulo visa aprofundar e introduzir minimamente o conceito de democracia, discutindo as diferentes análises existentes. O terceiro irá abordar os diferentes textos sobre gestão democrática presentes no Caderno de Gestores, e uma informação importante é que o critério de seleção dos textos a serem analisados nesta monografia foi tratar do tema democracia. Já o quarto capítulo busca analisar o conceito de democracia presente no caderno de gestores, discutindo criticamente a respeito.

CAPÍTULO 1 - O INEP e o caderno de gestores: Uma análise no que tange a gestão democrática

1.1 - Sobre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

No início deste capítulo, antes de entrar diretamente no tema da gestão democrática por meio da publicação *Em Aberto*, do INEP, acreditamos ser necessário recuperar um pouco do percurso histórico do instituto ainda que sucintamente. Sua importância está não só pela longevidade, mas também porque nos possibilita por meio dos autores do campo científico e pelas instituições representativas da área conhecer um pouco dos temas, das tensões e dos principais interesses do campo educacional. Assim, estudar estas formulações teóricas é perceber como uma parte considerável dos temas está sendo apresentada. É a possibilidade também de compreendermos o momento histórico atual com maior profundidade, uma vez que a Educação pode ser entendida como um campo em disputa, desde longa data. Não é o objetivo, entretanto, realizar um extenso levantamento de dados sobre o INEP, apenas localizar algumas das questões concernentes a este trabalho.

O INEP foi criado em 30 de julho de 1938, por um Decreto Lei, o Decreto nº 580. Inicialmente, esta sigla designava o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que esteve, em sua primeira fase, sob a direção de Lourenço Filho. O contexto da época era o da nacionalização da educação no governo Vargas, em plena vigência do Estado Novo. “O objetivo do INEP traduziu-se no fomento a pesquisas, visando, principalmente, a intervenção nos sistemas estaduais de ensino. A diagnose dos problemas se daria através dos métodos estatísticos, com grande destaque na época”. (COELHO, 2009, p.38).

No artigo¹ *O Inep, o diagnóstico da educação brasileira e a Rbep*, Saviani (2012) chama a atenção para o fato de que, para ele, nesta época, a psicologia da

¹ No referido texto, Saviani apresenta-nos o art. 2º do decreto que estabelece as seguintes competências para esta instituição: a) organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; b) manter intercâmbio, em matéria de pedagogia, com as instituições educacionais do País e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre os vários métodos e processos pedagógicos; d) promover investigações no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente

educação teria exercido uma hegemonia em relação ao pensamento pedagógico brasileiro. Para o autor, o embasamento científico da educação girava em torno da psicologia. (SAVIANI, 2012, pp.293-294).

Ferreira (2008) no artigo *Pesquisa e Política Educacional: Reflexões sobre os usos e funções dos estudos promovidos pelos Centros de Pesquisa do INEP entre as décadas de 1950 e 1970*, no entanto, para o mesmo período, põe em relevo, ao invés da psicologia da educação, o emprego de métodos estatísticos na realização dos diagnósticos referentes aos sistemas estaduais da educação.

Ela aponta, por exemplo, que um balanço dos principais levantamentos feitos pelo INEP serviu de subsídio para a elaboração das chamadas “leis orgânicas” do ensino, ao oferecimento de assistência técnica tanto para estados, quanto para municípios e auxiliaram na elaboração das normas do Fundo Nacional do Ensino Primário. (FERREIRA, 2008).

Em 1946, após o fim do Estado Novo, Murilo Braga de Carvalho assume a direção do INEP. Segundo a autora, houve uma reorientação das funções da instituição. Nesta época, o instituto concentrou-se em aspectos administrativos voltados à expansão da rede primária, ao oferecimento de cursos de aperfeiçoamento de professores primários e a organização das classes de demonstração. Sua análise ressalta que a reorganização interna dentro do Ministério da Educação e o próprio processo de redemocratização em curso no país contribuíram para a reorientação das práticas do INEP, levando o instituto a ter uma função mais executiva.

Em 1952, Anísio Teixeira assume a direção do INEP. Para este educador, enquanto projeto nacional, a simples ampliação do número de escolas não seria suficiente. Era preciso uma renovação dos conteúdos e métodos. As escolas deveriam se adaptar às novas exigências ocasionadas pelas mudanças em direção a uma sociedade urbano-industrial. Como nas diferentes regiões do Brasil esse processo ocorria de forma distinta, era necessária a realização de uma pesquisa de grande envergadura relacionada a essa demanda. A criação dos Centros Regionais

ao problema da orientação e seleção profissional; e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; f) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógicas (Brasil, 1938) (SAVIANI, 2012, p.293).

de Pesquisas educacionais (CRPE) e do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) tem a ver com tal intenção.

A década de 1950, assim, foi marcada por importante deslocamento em direção à sociologia. Anísio Teixeira pretendia realizar um tipo de pesquisa diferente das realizadas anteriormente. Houve uma aproximação com outros setores típicos das ciências humanas, expandindo os parâmetros da pesquisa educacional. Os processos de mudanças sociais em curso teriam, portanto, uma política educacional adequada, baseando-se em interpretações sociológicas.

No ano de 1960, Brasília é inaugurada. Em 1961, entra em funcionamento a Universidade de Brasília. Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, um importante coordenador dos programas de pesquisa do CBPE, assumem novos papéis na capital federal. Em 1962, é criada a COPLED, Comissão de Planejamento da Educação, que acaba absorvendo vários pesquisadores, veiculados anteriormente àquela instituição. Gradativamente, vai ocorrendo um esvaziamento dos quadros de pesquisadores da instituição.

Durante a ditadura militar, já no governo de Castelo Branco, Anísio Teixeira é aposentado compulsoriamente. Carlos Pasquale assume a direção do INEP em abril de 1964. Os CBPEs, então, retomaram a uma pesquisa de caráter quantitativo. Demerval Saviani (2012) vai dizer que ao longo da década de 1960 o pensamento pedagógico tendeu a incorporar outra área de estudos científicos, diante da emergência de temas como a importância *econômica* da educação e o financiamento do ensino.

Este autor também esclarece que a década de 1970 é marcada pelo incremento da visão educacional tecnicista dentro do campo educacional. É significativo, nesta época, o debate entre o behaviorismo e o cognitivismo. Em novembro de 1972, a denominação Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos foi alterada para *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*, mantendo-se a sigla INEP. Saviani (2012) ainda irá sugerir que esta mudança talvez se explique pelo contexto do momento, no qual entravam em vigor os programas de Pós-Graduação, voltados prioritariamente para o desenvolvimento “da pesquisa” no Brasil.

Segundo Libânia Nacif Xavier, O INEP, a partir do movimento político-militar de 1964, transformou-se num órgão eminentemente burocrático, perdendo a característica de agência de produção de

pesquisa, ao mesmo tempo em que ocorria a expansão dos quadros universitários no país. (COELHO, 2009, p.42).

Em 1977 o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) foi extinto. Este período foi marcado pela transferência da sede do INEP do Rio de Janeiro para Brasília. Nesta época, a biblioteca do instituto é doada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Na década de 1980 surgem as publicações *Em aberto* e *Informativo Inep*. Em 1983, por solicitação da Secretaria de Planejamento do Ministério da Educação, o Inep convidou um grupo de quatro consultores, incluindo Demerval Saviani, para elaborar um Termo de Referência tendo em vista a implantação do Programa Diagnóstico do Setor Educação. Parte de seu artigo, citado nesta monografia, é para informar-nos sobre os méritos deste programa e para nos alertar que, a despeito dos resultados positivos, estes foram postos de lado.

Na década de 1990, no período do governo Fernando Collor de Mello, quase houve a extinção do INEP. Na vigência do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o instituto se transformou em autarquia federal. Em 1997, o instituto foi virtualmente refundado. O seu perfil se alterou, transformando-se num órgão responsável pela *avaliação* da educação brasileira.

Em certa medida, pode-se dizer que ainda hoje o objetivo de subsidiar as políticas educacionais se faz presente na instituição. Após essa breve incursão sobre o percurso histórico do INEP. Vejamos agora como é apresentado o Caderno dedicado aos Gestores por Luck (2000) que foi responsável pela sua organização.

1.2- Sobre Gestão Escolar e Formação de Gestores

Na apresentação da referida publicação, Lück (2000) constata que, ultimamente, tem sido dada muita atenção ao tema da gestão escolar. Para a autora este é um conceito capaz de superar enfoques mais limitados referentes à administração escolar. O objetivo, com tal conceito, seria realizar uma mobilização diferenciada, dinâmica, englobando, de maneira articulada, condições materiais e humanas, para a solução dos problemas característicos do ambiente educacional.

Além desta mobilização coletiva, é imprescindível também o diagnóstico dos problemas educacionais de forma sistêmica, global. Esta atitude revela uma compreensão de que as questões ligadas à educação funcionam de modo interdependente, sendo necessária uma visão de conjunto que abarque globalmente os problemas. Este novo modelo de gestão, portanto, tem a ver com a mobilização coletiva e compreensão sistêmica dos fenômenos.

Essas seriam as condições fundamentais para que fossem alcançados bons resultados. Isto é, são necessárias ações conjuntas, articuladas e associadas, para as mudanças que se pretende realizar. Esses objetivos têm a ver com a transformação da própria identidade da educação brasileira e de suas escolas.

O foco, entretanto, e isto é exposto claramente, não deixa de centrar-se no aluno e na melhoria da qualidade do ensino. Os estudantes, no cotidiano das escolas, devem desenvolver as competências que a sociedade necessita. Para enfrentar os desafios da sociedade atual globalizada e da economia centrada no conhecimento, é fundamental a promoção efetiva da aprendizagem. Os princípios gerais, enquanto objetivos, são expressos de forma clara pela autora.

Para Lück (2000, p. 8),

pensar criativamente; analisar informações e proposições diversas, de forma contextualizada; expressar idéias com clareza, tanto oralmente, como por escrito; empregar a aritmética e a estatística para resolver problemas; ser capaz de tomar decisões fundamentadas e resolver conflitos, dentre muitas outras competências necessárias para a prática de cidadania responsável. Portanto, o processo de gestão escolar deve estar voltado para garantir que os alunos aprendam sobre o seu mundo e sobre si mesmos em relação a esse mundo, adquiram conhecimentos úteis e aprendam a trabalhar com informações de complexidades gradativas e contraditórias da realidade social, econômica, política e científica, como condição para o exercício da cidadania responsável.

Como forma de auxiliar na reflexão que nos ajude a atingir tais metas, a publicação do Inep, intitulada *Em aberto*, selecionou um conjunto de artigos voltados para o tema. O objetivo desta monografia é estudar prioritariamente os temas voltados para a gestão democrática, problematizando, quando for o caso, alguns de seus pressupostos. O intuito é contribuir com este processo reflexivo, por meio da análise dos textos, adicionando algumas considerações, quando pertinentes. Um capítulo específico sobre estas considerações virá ao final, após a análise dos textos

em questão. Vejamos, agora, em continuidade, de forma breve dada a complexidade do tema sobre o conceito de democracia.

CAPÍTULO 2 - O Conceito de Democracia

Antes de adentrar na produção específica sobre o conceito de Democracia da publicação em foco, faz-se necessário nos debruçarmos sobre o próprio conceito que, dado os limites de uma monografia não tem a pretensão de esgotar um tema de uma complexidade ímpar. Assim, nosso objetivo é apenas refletir de que forma o Estado entende e estimula a promoção da democracia, por meio do papel do gestor nas escolas. É importante ressaltar, ainda, que este modelo de gestão coaduna-se, como mostra o texto de Gandin (2000) na ideia de Planejamento Estratégico, mas que dele difere pelo fato que por meio de uma participação democrática a escola busca a transformação da sociedade e o mesmo não ocorre na empresa privada.

Em muitos trabalhos que versam sobre o tema da democracia, é bastante comum encontrarmos, em geral, logo no início do texto, uma explicação sobre a origem etimológica da palavra. Assim, constatamos que democracia é formada pela junção de dois termos gregos: demos (povo) e kratos (governo ou poder) (MACRIDIS, 1982). É também frequente o reconhecimento de que, por meio da história, diferentes sentidos foram atribuídos a este conceito, tornando necessária a distinção das noções mais significativas.

Podemos, por exemplo, operar com a ideia de democracia de um modo eminentemente teórico, acentuando suas características conceituais ou formais. É o que acontece quando trabalhamos de maneira normativa. A análise realizada desta forma volta-se não para o que a democracia é efetivamente, mas para o que ela deveria ser. A apreciação da democracia funciona como um “modelo”, para o qual as experiências concretas podem estar mais próximas ou distantes.

Outra opção é trabalharmos descritivamente. A teorização sobre democracia, neste caso, procurará refletir uma sociedade específica, com seu modo institucionalizado de exercício do poder. Procura-se, assim, descrever uma democracia “concreta” e não um modelo. No entanto, como os Homens podem interpretar a realidade de maneiras diferenciadas, nem sempre o mesmo fato político será visto de forma equivalente. Um mesmo fenômeno pode gerar construções teóricas distintas. É preciso que tenhamos bem clara esta noção sobre a possibilidade da existência de desacordos interpretativos.

Além disso, hoje em dia, é igualmente usual encontrarmos o termo democracia associado a variados qualificativos, tais como: (democracia) burguesa, direta, representativa, social, popular, formal, deliberativa, entre outros. Tanto quanto possível, este trabalho procurará deixar claras algumas destas diferenças.

Inicialmente, o conceito de democracia se desenvolveu nas antigas Cidades-Estados gregas. A democracia ateniense era uma democracia **direta**. Não havia assembleia representativa. O povo participava diretamente das decisões legislativas, sem delegar tal poder a representantes eleitos. A lei ateniense fixava 40 reuniões ordinárias por ano, o que significava uma assembleia a cada nove dias, onde todos os homens adultos e livres poderiam participar (mulheres, escravos e estrangeiros tinham sua participação excluída). (RIBEIRO, 2008).

Para que as decisões coletivas fossem implantadas, um grupo de pessoas responsáveis por esta tarefa era escolhido, por sorteio, para um tempo determinado. Não havia cargos fixos, mas encargos. Todos os cidadãos da polis grega poderiam assumir qualquer função. Uma exceção a essa regra era a escolha dos chefes militares. “Deles, e de poucos outros, se exige uma competência técnica que não se requer nas tarefas cotidianas. Nestas um nível de desperdício tolerado, porque é mais importante a igualdade (isonomia) entre os cidadãos”. (RIBEIRO, 2008, p.11).

Uma distinção clássica, igualmente originária da Grécia antiga, opõe à democracia, as formas de governo monárquicas e aristocráticas. A monarquia seria o poder centrado nas mãos de um só (mono), enquanto que aristocracia seria o poder dos melhores (aristoi - excelentes). A democracia, nesta distinção, seria o regime do povo comum, igualados de forma mais horizontalizada. (RIBEIRO, 2008).

Aristóteles, no entanto, fez uma distinção mais específica, na qual diferencia três formas puras e três formas corruptas de governo. A deformação aconteceria se o responsável (ou os responsáveis) pela organização política da sociedade agisse em benefício próprio e não em nome do interesse geral. Assim, uma monarquia poderia degenerar-se, convertendo-se em tirania, se visasse exclusivamente o interesse do monarca. A oligarquia, desvio da aristocracia, seria o governo voltado apenas para os ricos.

Quando a maioria governa a cidade com vistas ao bem comum, Aristóteles dá o “nome” a esta forma de administração do poder público de *governo constitucional*

(*polietia*).² É forma corrompida que ele chamará de democracia. Esta seria, segundo autor, uma forma de governo voltada para o interesse apenas dos pobres. (ARISTÓTELES, 1985, [1279 a-b]).

Nos dias de hoje, uma distinção não tão fácil de ser estabelecida, mas igualmente importante, é a diferença entre democracia e república. Rohmann (2000) nos diz que estes termos costumam ser empregados como sinônimos, embora haja diferenças. Democracia seria um termo mais amplo, enquanto república seria uma forma de governo mais específica, por definição não monárquica. Maquiavel (2001, p. 29) não trabalha com a tripartição grega, mas com uma bipartição na qual a democracia poderia ser considerada como “incluída” no conceito de república, este, talvez mais amplo. “Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados”.³

Contemporaneamente, uma tipificação interessante pode ser encontrada no livro *A inclusão do outro: estudos de teoria política* (2007), do filósofo alemão Jürgen Habermas. No capítulo intitulado *Três modelos normativos de democracia*, ele distingue os modelos: republicano, liberal e deliberativo. O autor nos diz que para o republicanismo clássico, o indivíduo só se desenvolveria plenamente se considerado como elemento de uma comunidade política mais ampla, a qual pertence. Para Habermas (2007), este seria o caso do espírito público da antiga Grécia, onde se valorizava a comunidade, a polis e a participação política.⁴ Neste modelo de democracia existe uma identificação com as tradições da coletividade. Segundo essa concepção republicana, a política pode ser concebida como,

o medium em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e,

² É importante verificarmos que Aristóteles utiliza a palavra democracia de forma diferente da maioria dos usos históricos. Como vimos, ele chama a forma corrompida de governo para os pobres de democracia. O termo empregado por Aristóteles para o governo da maioria segundo Riberio (2008) e Bobbio (1985) seria *politeia*. Mario da Gama Kury neste livro sobre Aristóteles traduz, como vimos, este termo para Governo Constitucional.

³ São bastante numerosos os textos que trabalham com as diferenças e similaridades entre democracia e república. Não é interesse aqui aprofundar esta questão, apenas apontá-la para o leitor.

⁴ Vale esclarecer que o termo república não tem origem grega, mas romana. O que Habermas está fazendo aqui é aplicar certa concepção de republicanismo para classificar uma experiência concreta, histórica. Bobbio elucida que “com *res publica* os romanos definiram a nova forma de organização do poder após a exclusão dos reis. É uma palavra nova para exprimir um conceito que corresponde, na cultura grega, a uma das muitas acepções do termo *politeia*, acepção que se afasta totalmente da antiga e tradicional tipologia das formas de Governo. Com efeito, *res publica* quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade, enquanto que, quem fala de monarquia, aristocracia, democracia, realça o princípio do Governo (*archia*). (BOBBIO, 1985, p. 1107).

como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-se de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais.(HABERMAS, 2007, p.278).

O destaque nesse caso está na formação de uma identidade coletiva, na qual os sujeitos de forma “voluntária” e “consciente” se sentem capazes de se auto-organizarem como “jurisconsortes livres e iguais” para a criação de suas próprias leis, de forma quase natural. O projeto coletivo de ordenação social é intrínseco a esse modelo republicano de democracia.

Já no caso da democracia liberal, a ênfase não estaria centrada na comunidade, mas no cidadão privado. Em tal modelo, o destaque recai no sujeito, não no grupo social. Os interesses particulares dos indivíduos vêm em primeiro lugar. Segundo Habermas (2003), o grande problema é que este modelo não produz uma motivação expressiva para que as pessoas venham a participar de forma mais efetiva na esfera pública.

É por isso que o filósofo vai defender o que ele chama de democracia deliberativa. Para ele, a formação da vontade política, isto é, a formação de uma opinião pública de caráter político estará assegurada desde que sejam garantidos os pressupostos comunicacionais que possibilitem a deliberação dos diferentes grupos sobre as questões que julguem pertinentes,

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal.” (HABERMAS, 2003, p.21).

Para Coelho (2011), esse modelo deliberativo habermasiano é um projeto, é um agir para o gradativo aprofundamento da participação política. É por isso que concepção política habermasiana é considerada procedimental. Não é endossado nenhum “conteúdo” específico, a não ser a defesa dos procedimentos comunicativos para que se decidam, num processo comunicativo, os conteúdos que devem ser valorizados em cada circunstância.

Nesse artigo intitulado *Qualidade argumentativa: uma competência política na esfera pública*, Coelho (2011) faz um estudo dos conceitos habermasianos de

democracia deliberativa e esfera pública, voltando-se para o contexto brasileiro, com destaque para o cenário educacional. Em relação a estas instâncias, o autor aponta que há particularidades em nosso processo de formação social que dificultam ainda mais a discussão pública, mesmo de assuntos de interesse comum.

O autor vai afirmar que:

No caso brasileiro esta questão se agrava devido às barreiras do passado, à formação cultural e às exigências de um meio social marcado por desigualdades. Só faz sentido pensarmos em acordo, pacto social, consciência crítica e etc. se existe uma efetiva troca de opiniões de forma embasada e consistente. Para aspirarmos a correção das assimetrias é preciso que uma grande parcela da população possua convicções amadurecidas que possibilitem uma boa interação comunicativa no processo de tomada de decisões (COELHO, 2011, p. 97).

Por isso que, antes de tudo, é interessante compreendermos essas questões gerais sobre democracia, para entendermos melhor o modelo de democracia no qual estamos inseridos. Ele será o grande motivador dos diferentes processos de democratização estabelecidos em outras instâncias da sociedade, a escola é um desses exemplos.

Vale ressaltar, no entanto, que os processos institucionalizados de organização da prática política não são imutáveis. O modo de operação do sistema político, embora possua uma fixidez considerável, pode sofrer transformações, de acordo com a maior ou menor participação de seus integrantes.

Nos dias de hoje, vivemos o que se convencionou chamar de democracia representativa. Tal sistema de governo implica na representação do povo por indivíduos eleitos, onde somente os dotados de direitos políticos participam de tal eleição. Benjamim Constant defendia esta forma de governo como a única compatível com o liberalismo. A responsabilidade de fazer as leis fica a cargo destes representantes do povo.

De acordo com o autor,

Nesta concepção liberal da Democracia, a participação do poder político, que sempre foi considerada o elemento caracterizante do regime democrático, é resolvida através de uma das muitas liberdades individuais que o cidadão reivindicou e conquistou contra o Estado absoluto. A participação é também redefinida como manifestação daquela liberdade particular que indo além do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir

na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o parlamento e de ser eleito” (BOBBIO, 1998, p. 324).

Não podemos esquecer, contudo, que a sociedade abriga grupos e classes sociais antagônicas. Com isso, os representantes acabarão por refletir mais as ideias de uma classe (ou grupo) do que de outra. Saes (1987), dentro de uma visão marxista, vai postular que o Estado busca desequilibrar o conflito entre as classes reforçando o poder econômico e ideológico da classe exploradora. Para ele, a força numérica advinda da classe explorada é neutralizada. Esta relação entre o Estado e a classe exploradora vai ser o que o autor chama de regime político.

Ribeiro (2008, p.61) vai dizer que existe um problema na relação entre marxismo e democracia. O marxismo se apresentaria como ciência e as posições vistas como contrárias a este ideário são tratadas como erradas. “Daí vem a dificuldades do marxismo, no poder, em aceitar a divergência.”

Essa concepção, conforme a colocação do autor, sugere uma noção de ciência como detentora das verdades inequívocas, imunes ao diálogo. A ciência seria o regime da verdade absoluta. Contudo, esta é apenas uma visão possível da ciência. Em muitos discursos, porém, ela não é mais vista como o lugar das verdades inequívocas e fechada a qualquer forma de argumentação. Hoje em dia, já se fala de uma época de crise da fundamentação ou de flexibilização da verdade.

O grande valor da atualidade, pelo menos no campo discursivo, é a ampliação do diálogo. É por isso que a gestão democrática, a despeito de suas dificuldades intrínsecas, vem recebendo maior destaque, tanto nos documentos oficiais, quanto em comentários gerais encontrados no seio da sociedade. “Hoje se fala em professor democrático, pai ou mesmo patrão democrático [...] aqui o adjetivo significa liberal, aberto ao diálogo, avesso à prepotência” (RIBEIRO, 2008, p.54). A democracia é vista como um valor é não somente como um regime político.

Ainda de acordo com Ribeiro (2008, p.65)

A democracia, aqui, significa um concentrado de atitudes, em que se incluem a conversa limpa, honesta e sincera, a renúncia a ser o dono da verdade e, finalmente, as boas maneiras. Ser educado com o outro pode ser um traço essencial da democracia, porque é um modo de dizer que ele vale tanto quanto nós.

Dentro do campo educacional, Coelho (2009) destaca que as práticas argumentativas são fundamentais para o estabelecimento de alguns princípios fundamentais contidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Enquanto objetivos, o desenvolvimento humano e a formação do espírito crítico, não são possíveis de serem alcançados com o encadeamento de um só ponto de vista. Imposições e dirigismos são contrários à capacidade de raciocínio e à própria autonomia do educando.

A democracia, assim, passa a ser algo mais abrangente do que um regime político. Seu conceito se vitaliza, abarcando valores, procedimentos e atitudes. Cada vez mais, ela vai se tornando apreciada no seio da sociedade. A capacidade democrática vai se tornando sinônimo de abertura ao diálogo. Este processo, contudo, nem sempre é fácil. Veremos, agora, em continuidade, alguns dos impasses específicos relacionados à gestão democrática nas escolas. Uma reflexão sobre estes pontos pode ser esclarecedora, revelando, quem sabe, novos caminhos e direcionamentos.

CAPÍTULO 3 - A Gestão democrática sob a perspectiva geral dos autores da publicação *Em Aberto* de 2000: uma sobrevista

Para tratar do conceito de gestão democrática proposto no Caderno, escolhemos alguns textos sobre os quais faremos agora uma breve apresentação.

No artigo *Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores*, Heloísa Lück(2000) aponta que a gestão democrática tem relação direta com as necessidades de mudança de uma sociedade que se democratiza e se transforma. Um marco para a democratização da educação, segundo a autora, é a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a promulgação da constituição de 1988.

Gradativamente, com tais mudanças, as práticas autoritárias passam a ser vistas como ineficazes. A escola deve se adaptar ao novo jeito de pensar e fazer educação. A própria sociedade pede que ela o faça, pois para alavancar-se o desenvolvimento, é imprescindível a valorização da educação. Ocorre, assim, a mudança de um paradigma estático para um modelo dinâmico de gestão escolar, que exige a participação de todos os envolvidos com a educação.

Katia Siqueira de Freitas (2000), no artigo *Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar*, nos fala da atual mudança de paradigma gerencial. Ela inicia seu texto fazendo uma comparação entre uma forma específica da administração, característica do início do século e os estabelecimentos de ensino.

Predominava, naquela época, o taylorismo. As escolas adotavam, similarmente, um modelo de administração com tais princípios. O estilo administrativo era autoritário, hierarquizado. A escola cumpria planejamentos pedagógicos exógenos a sua realidade. “Até o início da segunda metade deste século, a execução obrigatória desses planejamentos era acompanhada por visitas periódicas de inspetores do Ministério da Educação (MEC)” (FREITAS, 2000, p. 47).

No texto, a autora traça um paralelo entre as políticas públicas voltadas ao planejamento e sua relação com o contexto político. Ela aponta uma conexão entre o paradigma neoliberal em vigor e a descentralização administrativa. O final do

século XX testemunhará, em vários discursos e práticas, mudanças importantes na política da administração da educação brasileira.

Freitas (2000) não se furta a realizar críticas e apontar limites ao implemento destas práticas. Uma das críticas é direcionada ao Estado. Ela expõe que, por um lado, pode haver o desejo do Poder Público de apenas reduzir os gastos e escamotear sua responsabilidade com a política educacional, ao adotar novos modelos de reorganização administrativa. Por outro lado, a autora constata que o Estado, pelo menos legalmente e por meio de muitos discursos, passa a permitir realmente maior participação da sociedade. Ela assinala, contudo, que sem o empenho de todos os envolvidos, diretores, funcionários, professores, pais, alunos e a comunidade em geral, a gestão democrática nas escolas será algo apenas ilusório.

São muitos os problemas que dificultam o exercício da administração participativa. Constata-se que a comunidade escolar e local nem sempre estão preparadas. Falta, portanto, preparo técnico e experiência nesse exercício. Há um discurso sobre a autonomia, nem sempre condizente com a realidade. Os líderes escolares, integrantes do escalão superior, muitas vezes também são resistentes, cerceando a autonomia geral.

Na prática, a autora ressalta que pode acontecer do indivíduo, em sua singularidade, não ser ouvido. De forma efetiva, em muitos casos, pouco espaço lhe é oferecido para participar de maneira ativa. Falta, segundo suas colocações, transparência nas informações, nos controles de avaliações, nos debates e na votação das decisões coletivas.

É frequente também a adesão mecânica dos participantes ao já definido previamente. Ou seja, é raro ocorrerem discordâncias quanto às determinações superiores. Há casos em que parece haver uma relação de dependência entre o diretor da escola e as decisões tomadas pelos colegiados, conselhos e etc. Alguns pais receiam desagradar diretores e professores, com medo de que seus filhos venham a sofrer represálias. Num outro registro, a autora cita exemplo de um pai que esperava receber pagamento por sua participação.

Esses são os problemas encontrados e revelados pelo trabalho da autora. É realizado, em contrapartida, um levantamento de experiências positivas no estado de São Paulo, em Santa Catarina e nas cidades de Porto Alegre e em muitas outras

idades e municípios brasileiros. A autora afirma que desde a década de 80 são registradas ações em prol da gestão participativa nestas localidades. A década de 90 testemunhou a implantação de órgãos colegiados na escola pública, com várias funções, zelando pela qualidade do ensino e pela transparência dos recursos da escola. A autora também cita experiências dos Estados Unidos e, dentro dessa perspectiva, nos apresenta, com mais detalhes, uma parceria realizada entre professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Estadual da Califórnia que resultou no Programa Gestão Participativa (PGP), com o objetivo de melhorar o desempenho educacional, por meio do incremento da competência das equipes escolares de modo que elas possam exercer com maior eficiência a tão propalada autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

O PGP valoriza o ser humano como eixo norteador de seus princípios; estimula as comunicações intra e interescolares e as inter-relações que se estabelecem no contexto social das escolas e do seu entorno. Publica periodicamente o *Gerir*, um informativo objetivando o registro de atividades e a oferta de leituras próximas ao cotidiano vivido pela equipe escolar. Entre outras atividades, o PGP implementa oficinas sobre questões político-administrativo-financeiras e pedagógicas, além de promover uma forma de parceria entre estabelecimentos de ensino, onde a equipe de uma escola ajuda as outras no caminho da participação.

Nas palavras de Freitas,

A equipe PGP é uma parceira das escolas. Estas discutem livremente seus problemas, superando receios de punições. Relatam problemas de disciplina dos alunos, a relação intra e interpessoal e organizacional, a comunicação vertical, a necessidade de acompanhamento, avaliação e (re) planejamento de seus planos escolares, currículo e outros aspectos. Discutem o clima organizacional. Sentem-se livres para avaliar o trabalho do PGP e dizer coisas do tipo: “não queremos mais trabalho para casa”, “precisamos de materiais de estudo que sejam curtos e possamos dar conta durante as oficinas”, “queremos mais atividades que possamos empregar durante nossas aulas e reuniões de Atividades Complementares (AC)”, “precisamos de ajuda”. (2000, p.53).

Em resumo, a autora estabelece que o exercício da administração participativa, como um todo, é bastante vantajoso tanto em termos de processos,

quanto de resultados. As pessoas são valorizadas e percebidas como agentes que merecem respeito profissionalmente e como indivíduos.

No artigo *Diretores de Escola: o desacerto com a democracia*, Artemis Torres e Lindalva Maria N. Garske (2000) tratam de forma mais específica dos problemas de implantação da gestão democrática, centrando-se no papel dos diretores. O texto é o resultado de um conjunto de reflexões dos pesquisadores do Mato Grosso.

Uma das principais constatações deste é de que, na prática, existe uma convivência contraditória entre posturas distintas: a democrática e a conservadora. Um dos subtítulos elaborado pelas autoras é sugestivo desta constatação: *O resultado híbrido de uma democracia incipiente*. Ele evidencia que este modelo novo de gestão ainda encontra limitações. A comunidade escolar muitas vezes não se dá conta que cultiva, por vezes, posturas autoritárias. Estas atitudes, em determinadas ocasiões, ainda são vistas como necessárias para o estabelecimento da ordem e funcionamento organizacional. O esforço de banimento dos padrões tradicionais de comportamento esbarra no *modus operandi* geral da sociedade brasileira, originário de sua formação escravocrata e classista.

Na relação com o poder público, o texto revela que, a despeito dos discursos e da propaganda das instâncias governamentais, a escola não tem autonomia necessária para a efetiva implantação da gestão democrática, tendo que recorrer, na sua relação com as secretarias de educação, ao “jeitinho” como forma de superação dos obstáculos. Quanto aos recursos, as autoras esclarecem que o aparelho governamental ainda não responde à altura das demandas reais.

A respeito da vivência democrática, as autoras observam que existem críticas de gestores voltadas para a comunidade em geral. Há depoimentos que indicam que os conselhos mais atrapalham do que trazem soluções. Existe uma postura designada como parasitária, unicamente à espera das iniciativas do governo. O imobilismo geral da população, em específico dos pais, faz com que estes interlocutores transfiram o problema para o governo e não participem de forma efetiva.

O texto também aponta contradições nos discursos dos diretores se comparados com a prática. Elas nos falam de ocorrências de posturas tradicionais clientelistas no momento de candidatura destes diretores. Este comportamento seria

responsável por uma tensão pós-eleitoral, advindas do reconhecimento das dificuldades que este “contrato” entre as partes pode produzir.

Para tratar das discontinuidades características das políticas governamentais, as autoras localizam o momento histórico de emergência dos discursos sobre gestão democrática na ocasião da abertura democrática após a ditadura, de maneira específica, a partir do ano de 1986.

O texto apresenta uma problematização mais clara do conceito de democracia, reconhecendo que tanto hoje, quanto naquela época, o conceito de democracia tinha múltiplos significados. Expõe que naquele momento tal conceito servia como palavra de ordem. “As diferenças daquele momento eram submetidas a um objetivo comum, o de varrer do País a ditadura militar, reinstalando o governo liberal, mediante o retorno à normalidade dos três poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário), as liberdades políticas individuais” (TORRES. GARSKE, 2000, p.64).

Ou seja, encontramos no artigo uma relativa problematização conceitual da democracia. Elas falam que as diferentes concepções sobre democracia criam embaraços, uma vez que o perfil da nova sociedade deve estar baseado nesta definição. Citam Bobbio (1998) e sua diferença entre democracia formal e substancial. Vão destacar também a possibilidade da utilização de instrumentos democráticos, o estabelecimento de regras e normas, sem incluir a participação direta nas tomadas de decisão.

Ao mesmo tempo, as autoras não deixam de pontuar os avanços. Há mudanças efetivas na relação dos diretores com os pais, alunos, funcionários e etc. Existem evidências de iniciativas que os outros integrantes da comunidade escolar efetuam, reveladoras da gestão descentralizada que o diretor estabelece.

Em nível macro, elas pontuam que a eleição dos diretores, o projeto político pedagógico e a implantação de conselhos deliberativos são exemplos típicos das conquistas nesta área. Programas e fundos criados pelo governo tais como a política de formação dos gestores, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), a despeito de seus limites, podem ser considerados conquistas no âmbito da gestão democrática.

Lauro Carlos Wittmann (2000), no artigo *Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor*, traça também um paralelo entre uma nova realidade sócio histórica e avanços no pensar e fazer educação. No início o autor fala de expressões características da reflexão marxista, de uma evolução sócio histórica da produção de bens materiais e da base material das relações entre os grupos e pessoas, o que ele denomina de “fundantes econômicos e sociais”. Os avanços tecnológicos e científicos, que representariam esta nova configuração da base material da sociedade, exigem novas formas de relações sociais e aptidões cognitivo-atitudeis específicas, relacionadas à intersubjetividade.

O autor também destaca que a razão e sentido da escola é a aprendizagem. O objeto da educação e da sua administração é o conhecimento. Para o autor, a construção de uma prática educativa de qualidade exige do sistema educativo a valorização das relações intersubjetivas, da corresponsabilidade, do compromisso coletivo e do compartilhamento, visando à consecução do que o autor designa como “aprendência”.

Wittmann (2000) reconhece que as práticas educativas têm um significado histórico-social e uma totalidade. Como afirma, o ato pedagógico está interligado com outros atos pedagógicos. É a totalidade que dá sentido ao ato, como parte deste todo. A dimensão administrativa da educação deve levar em conta a compreensão desta totalidade. Para ele, as aptidões cognitivas e atitudeis do gestor estão alicerçadas em três pilares: o conhecimento, a comunicação e a historicidade. O conhecimento, como já mencionado, é o objeto específico do trabalho escolar. A comunicação é entendida como competência linguística e comunicativa. Para o processo de coordenação da elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico esta competência é fundamental para a obtenção e sistematização de contribuições. A historicidade, neste caso, representa a necessidade do conhecimento relativo ao contexto histórico-institucional no qual o gestor atua. Assim reconhecer o contexto histórico como condicionante das ações nas quais “se produz e se trabalha o conhecimento, é fundamental para o seu impacto e o sentido da prática educativa” (WITTMANN, 2000, p. 95).

Maria Amelia Sabbag Zainko (2000), no artigo *O Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica*, não trata de

forma própria de democracia ou gestão democrática em seu texto. Seu foco é o planejamento. Como o título sugere, a autora efetua uma abordagem de cunho filosófico e histórico sobre o tema. No entanto, ela advoga, logo no início de sua escrita, que o planejamento é um elemento essencial da gestão escolar.

Zainko (2000) pretende estabelecer uma associação entre o que poderia ser descrito como a “história do planejamento” e uma história da razão. Ela busca respaldo na obra de Chatelêt: *Uma história da razão*. A autora recompõe por meio dos autores tradicionais da filosofia uma história das ideias relativas à razão, para depois traçar um paralelo com o planejamento. Ela, então, conduz seu raciocínio até apontar que o homem, neste processo, irá fazer “história nas condições dadas pela História, sendo livre e criativo mas, ao mesmo tempo, enraizado, que pretendo centrar a minha análise, considerando a relação dialética entre sujeito e objeto no processo de conhecimento.” (ZAINKO , 2000, p. 130). Ela irá ressaltar o papel ativo, construtivo do sujeito, numa posição intermediária, segundo seu raciocínio, entre o idealismo e o positivismo. Assim, a autora estabelece uma comparação com o planejamento, visto também não como algo tecnocrático e unilateral, mas dialético:

A análise do planejamento como ação humana, com o compromisso de vir a se constituir um movimento dialético entre teoria e prática, possibilitando ao educador discernir que meios não são fins em si mesmos, deve auxiliar na compreensão do papel que o planejamento deve desempenhar na Modernidade (ZAINKO, 2000, pp 130).

Zainko (2000) também apresenta, em seu texto, parte importante da história política e econômica, relacionada com o planejamento, tanto do âmbito geral quanto do educativo. Ela relata que os planos no Brasil, em certa medida, se estigmatizaram como exercício tecnocrático distante da realidade social. Localiza, a partir da década de 60, a exigência do planejamento como instrumento racionalizador do desenvolvimento do ensino brasileiro, inclusive no âmbito do ensino superior.

A autora nos fala de vários planos governamentais diferentes, no sentido macro, e de questões ligadas à universidade. Zainko esclarece que os planejadores tiveram consciência de que os seus planos não eram levados à prática ou quando levados não conseguiam nela interferir, no sentido de modificá-la.

Essa constatação associada à crise do milagre econômico, somada à necessidade de redução das desigualdades sociais só era passível de explicação pela necessidade da participação política dos trabalhadores. Foi então que se

introduziu no país, já em tempo de abertura política, a ideia do planejamento participativo apontando para a gestão participativa e democrática da educação.

Como a gestão democrática não é o foco de sua análise, encontramos apenas algumas interrogações ou comentários sobre este processo, tais como: “A experiência de planejamento participativo incorre, porém, consciente ou inconscientemente em alguns riscos, ou até mesmo em certos equívocos, sendo o mais frequente o de manipulação da comunidade”. (ZAINKO, 2000, p.135).

Antenor Manoel Naspolini (2000), professor e secretário da Educação Básica do Estado do Ceará, no artigo *Gestão Escolar e Formação de Diretores: a experiência do Ceará*, nos fala da vivência específica deste estado em relação ao processo de implantação da gestão democrática. O tom dado ao texto é bastante objetivo, com muitos exemplos, e bem otimista. Não há menções de problemas ou limites. A única passagem que sugere alguma dificuldade é logo direcionada eufemisticamente para opções criadoras. “Estamos em processo de construção em que, a cada conflito e dificuldades vividas, afloram opções criadoras, delineiam-se novos perfis de gestores escolares.” (NASPOLINI, 2000, p. 144).

O autor tem um discurso favorável sobre a política educacional de *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* de 1995, do *Plano de Desenvolvimento Sustentável*, previsto para o período de 1995 a 1998. Quanto à aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em 1995, da Lei nº 12.492, que dispunha sobre o processo de escolha dos diretores de escolas estaduais do ensino básico, Naspolini (2000) sustenta que esta demonstrou o quanto a sociedade ansiava por mudanças, pois segundo suas observações, a lei resultou de uma ampla discussão em todas as regiões do Estado.

Naspolini (2000) trata especificamente de democracia, mas não de forma “conceitual”. Ele cita o princípio de que só se educa para a democracia, educando-se pela democracia. Fala de resultados concretos, de alterar o discurso da prática participativa para a prática participativa do discurso. Um de seus subtítulos é *Aprender Democracia*. Para ele, o processo de seleção técnica e política de diretores das escolas públicas estaduais do Ceará ensina democracia. Objetivamente, Naspolini (2000, p.142) apresenta de forma pontual a efetivação legal destas medidas:

- a) introdução do voto universal, superando o critério anterior da proporcionalidade que privilegiava o corpo docente e administrativo da unidade escolar;
- b) decisão de tornar o próprio Conselho Escolar, responsável pela organização do pleito em cada escola;
- c) possibilidade de renovação permanente dos quadros de direção, evitando que a mesma pessoa ocupasse o cargo de diretor por anos a fio, sendo permitida, portanto, somente uma recondução consecutiva e duas alternadas;
- d) criação do Núcleo Gestor da Unidade Escolar, formado pelo diretor, pelos coordenadores pedagógicos, administrativo-financeiros, de articulação comunitária e pelo secretário escolar, como resposta à forma autoritária de gerenciamento dos recursos públicos. Os membros do Núcleo Gestor também foram selecionados publicamente, mediante prova escrita e de títulos.

Segundo o autor, a comunidade, além de eleger o diretor, coordena a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ⁵ garante o seu acompanhamento, monitoria e controle; assume a responsabilidade de, durante o exercício do cargo em comissão, avaliar periodicamente a direção da escola.

Naspolini (2000) advoga que para haver uma sustentação do discurso democrático nas escolas, estas, portanto, não podem se apresentar como ditatoriais. No Ceará, segundo o autor, uma criança de doze anos de idade já pode participar da eleição do diretor de sua escola. Esta seria uma preparação vivencial para os futuros exercícios políticos. A eleição *macro* sendo justificada e ligada simbolicamente a eleição *micro*.

O autor apresenta ainda iniciativas do estado do Ceará como a realização de cursos tendo como público-alvo os Núcleos Gestores recém-empossados e a criação dos *Comitês de Participação (o Pedagógico, o de Gestão e o de Monitoramento e Controle)* em âmbito regional, macrorregional e da própria Secretaria da Educação do Estado. Estes comitês são descritos como ambientes de reflexão, de intercâmbios e de cooperação, permitindo que a Secretaria da

⁵ Naspolini afirma que “quem está concorrendo, comprometes-se com a proposta pedagógica, os fundamentos e as ações que a escola definiu no seu PDE, instância que garantirá unidade e organização à vida escolar segundo uma visão de futuro. A comunidade escolar deverá contar com um diretor que demonstre competência técnica e visão política para gerir aquilo que foi desenhado por uma coletividade.” (NASPOLINI, 2000, 42).

Educação se desloque da sua sede, para trabalhar em cada uma das seis macrorregiões.⁶

Dalva Câmara de Oliveira (2000), no *artigo Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços*, realiza uma investigação, caracterizada também como um resgate histórico, do processo de implementação dos conselhos de escola na rede municipal de Vitória. Segundo a autora, estes conselhos eram considerados uma posição de vanguarda adotada pela administração municipal da época.

A autora, no início do texto, também indica os marcos legais que propiciaram o modelo de gestão descentralizada: a Constituição Brasileira de 1988, a Constituição Estadual do Espírito Santo e principalmente a lei orgânica municipal nº 3776, que garantiu a gestão colegiada. Esta proposta, no entanto, surgiu a partir de determinações político-partidárias e não de movimentos organizados no seio da sociedade.

Oliveira (2000) nos conta que seu estudo é resultado de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, desenvolvido em oito escolas de 1º grau do ensino fundamental da rede municipal de Vitória do turno diurno, de 5ª a 8ª série, escolhidas por meio de sorteio. O universo da amostra foi composto por 406 pessoas entre alunos, docentes, servidores, pais, diretores, presidentes de Conselho de Escola, representantes comunitários e a Secretária Municipal de Educação que participou diretamente do processo de implantação dos conselhos, mais a Secretária de Educação que a sucedeu na nova gestão municipal.

Com relação aos resultados a autora apresenta vários dados. A grande maioria dos segmentos escolares foi favorável à participação da comunidade na administração da escola. A participação, no entanto, não foi massiva. Os professores apoiaram expressivamente a proposta desde que a participação da comunidade escolar na gestão se restringisse a questões administrativas, sem intervenções nos assuntos pedagógicos.

A desinformação da comunidade escolar, principalmente daqueles não ligados direto às funções pedagógicas e administrativas, foi expressiva. Houve

⁶ Naspolini apresenta também os seguintes dados positivos em relação ao Ceará, em 1998: “97% das crianças encontravam-se matriculadas na escola, parece até que estamos decantando apenas a quantidade. Há outro dado importante: o crescimento do ensino médio no Ceará no período de 1995-1998 foi de 46,9%, acima da média nordestina (32,3%) e da média brasileira (29,6%).” (NASPOLINI, 2000, p.143).

pouca informação sobre a ocorrência de eleições para os conselhos escolares. Ao mesmo tempo, a comunidade se manteve desinformada com relação ao funcionamento e às decisões que eram tomadas nos conselhos escolares. As avaliações sobre funções do conselho foram inexpressivas, sobretudo por parte do segmento dos pais.

Oliveira (2000) nos informa que, no geral, foram poucos os efeitos negativos comentados pela comunidade, com certo relevo para o item bagunça ou desorganização que são enunciados pelo autor como é possível ver na citação abaixo:

horários impróprios de reuniões que impossibilitaram a participação da maioria; desinteresse dos pais em discutir e participar de reuniões (opinião dos próprios pais e funcionários); desinteresse dos alunos (conforme alunos e magistério); falta de compreensão quanto à importância da participação; burocracia; falta de autonomia da escola; baixo nível de instrução dos pais (concepção dos professores); falta de tempo para a realização de outras tarefas que não as específicas (opinião dos funcionários). (OLIVEIRA, 2000, p. 153).

Os dados da pesquisa também apontam que apesar das dificuldades, os conselhos escolares caminharam, segundo a variação particular de cada escola, em direção aos seus objetivos. Os efeitos positivos elencados após a implantação dos conselhos escolares são: “melhoria da qualidade do ensino; aprendizagem mais adequada; pais cientes do funcionamento escolar; conservação do prédio escolar e mobiliário; ampliação da comunicação família escola; professores interessados em ouvir os alunos” (OLIVEIRA, 2000, p.120).

Em geral, a respeito dos diretores e de suas posturas no encaminhamento do processo democrático, a maioria dos segmentos escolares se declarou satisfeita. Entre itens destacados podemos citar: cordialidade, abertura ao diálogo, preocupação com o aperfeiçoamento do ensino e com a melhoria das relações entre pais, alunos, professores, funcionários e comunidade.

Naura Syria Carapeto Ferreira (2000), no artigo *Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades*, realizou um estudo sobre o tema da gestão pelo viés de crítica aos princípios do liberalismo. Uma análise que se poderia designar como filosófica, não no sentido de uma recomposição por meio de autores clássicos, mas por meio de uma escrita fundamentada em ideias, conceitos e princípios.

O geral de sua argumentação não trata de forma específica de nenhuma sociedade concreta ou país, nem mesmo experiências específicas, pontuais. Ela discute o liberalismo enquanto princípio norteador das práticas de diversas sociedades pelo mundo. Ferreira (2000) parte da constatação que vivemos em um mundo violento, de grandes contradições. Uma situação que acirra o individualismo.

Ao mesmo tempo, há o desejo de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde a solidariedade e felicidade possam estar materializadas de forma ampla, entre todos. É na reflexão do que ela chama de “conceitos fundamentais” que a autora procurará esclarecer sua intenção. Antes de se debruçar sob os princípios do liberalismo, ela, como outros integrantes do caderno *Em Aberto*, também localizará os marcos legais da gestão democrática no Brasil. De forma precisa, aponta: o Capítulo III, Seção I, Art. 206, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; e a Lei nº 9.394/96, no Título II, dos Princípios e Fins da Educação Nacional, Art. 3º, inciso VIII e no Art. 14.

Ferreira (2000, p.169) expressa a opinião de que o individualismo é o “único princípio da ideologia liberal que se desenvolveu e instalou na sociedade humana, acirrando-se com intensidade voraz no mundo hodierno, nos seres humanos e nas instituições”. Com relação à igualdade, ela vai dizer que, no liberalismo, esta é inseparável da liberdade, entendida como igualdade de cada homem no direito à liberdade. Haveria uma identidade universal entre os homens, igualando-os em seus direitos políticos e jurídicos em relação à liberdade.

Essa igualdade, então, deixaria livre os homens para se diferenciarem, sem restrições legais à livre competição e ao desenvolvimento de suas capacidades. Estes seriam os fundamentos básicos da liberdade de iniciativa e da economia de mercado. O grande problema, no entanto, é que o individualismo pulveriza as necessidades políticas e sociais. O sujeito torna-se autocentrado, perseguindo isoladamente seus planos individuais de vida.

Ferreira (2000, p.170) postula, como um contraponto, que para realizar-se o homem necessita não só do trabalho, mas de organizar-se coletivamente. Mas, ela afirma que ao contrário do individualismo “esta não é uma atividade que possa ser realizada no isolamento, através da ‘livre iniciativa’”. É uma atividade que só pode se realizar no seio da sociedade em conjunto com os demais seres humanos, em coletividade”.

A partir de então, em várias ocasiões, a autora assume um tom esperançoso, idealista, destacando, a necessidade do que deve ser feito. Em outras partes, um tanto quanto de forma breve, ela parece concluir que a solução para os todos os impasses da organização coletiva geral se dará pela gestão democrática da educação.

Em suas palavras,

A viabilidade de tal compreensão só é possível mediante a gestão democrática da educação, no seu amplo sentido e abrangência, pois só ela permite o construto da participação coletiva por meio da criação e/ou aperfeiçoamento de instrumentos que impliquem a superação das práticas autoritárias que permeiam as práticas sociais e, no bojo dessas, as práticas educativas (FERREIRA, 2000, p.170).

Isso talvez seja compreensível, pois Ferreira (2000), como já sinalizado, não toma uma sociedade específica ou uma experiência concreta de gestão democrática. A autora apresenta uma visão alargada de gestão democrática que inclui o educador e o ensino propriamente dito.

Para a autora,

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessadas em formas diretas ou indiretas de participação.

Talvez se possa dizer que o conteúdo relevante desta relação está na descoberta de que o cerne da participação é a educação, se a compreendermos como arte maiêutica de motivar a construção própria do sujeito social. (FERREIRA, 2000, p.171).

Na continuidade do texto, a autora irá mesclar proposições relativas à gestão democrática e à prática educativa, frequentemente relacionando-as, como quando tentará “pensar e definir gestão democrática da educação para uma formação humana, acrescenta: contemplar o currículo escolar com conteúdos e práticas baseadas na solidariedade e nos valores humanos que compõem o construto ético da vida humana em sociedade” (FERREIRA, 2000, p.172).

Cabe ressaltar que Ferreira (2000, p.172) chama a atenção também para importância da comunicação e da integração parcial entre conjuntos culturais há muito tempo separados. É imprescindível valorizarmos o diálogo e uma nova ética não individualista, “numa disposição generosa de cada pessoa para tentar incorporar ao movimento do pensamento algo da inesgotável experiência da consciência dos

outros”. Devemos, portanto, aspirar nossa transformação em *sujeitos capazes de reciprocidade*.⁷

⁷ Como mencionei, há uma valorização explícita do papel do educador: “não há como ‘substituir’ a iniciativa própria de quem pretende emancipar-se. Ninguém emancipa ninguém, a não ser que este alguém se emancipe. Não se dispensa o ‘educador’, mas o seu papel essencial é subsidiar, apoiar, instrumentalizar, motivar, nunca impor, decidir, comandar. Daí a importância do planejamento participativo, caracterizado como aquele processo que começa pela tomada de consciência crítica que evolui para a formulação de projeto próprio de enfrentamento dos problemas conscientizados e sublima-se no reconhecimento da necessidade de organizar-se de modo competente. O educador não tem como função ‘capitanear’ as coisas, decidir pelos outros, antecipar-se às iniciativas dos outros. Sua função é de ‘educador’ *stricto sensu*, ou seja, ‘motivador insinuante’.” (FERREIRA, 2000, p. 171).

CAPÍTULO 4 – Um trabalho detetivesco: o conceito de democracia no caderno sobre os gestores

Na quase totalidade dos trabalhos da coletânea *Em Aberto* não são encontradas formulações que examinem, de forma específica e detalhada, o conceito geral de democracia. Portanto, foi necessário realizar um trabalho metodológico seguindo a orientação de Ginsburg (1989) na sua proposta do “paradigma indiciário” que pode ser menos rigoroso, mas busca atingir resultados relevantes (cf Ginsburg, 1989 p 178). Portanto, é preciso que o sentido de democracia seja apreendido dos textos. Por isso, foi composto, no capítulo 2 e ainda que de forma breve algumas considerações sobre o conceito de democracia.

Os artigos, em sua grande maioria, focam direto nas questões relativas à gestão democrática, não se preocupando com uma definição minuciosa sobre democracia. Encontramos, no entanto, uma discussão bem elaborada sobre liberalismo no texto de Ferreira⁸ (2000). Torres & Garske (2000), em outro registro, reconhecem que o conceito de democracia apresenta múltiplos significados e que estas diferentes concepções podem causar embaraços. As autoras também clarificam que na experiência concreta brasileira, no final da ditadura, democracia foi utilizada como uma palavra de ordem. Citam Bobbio (1998) e sua diferença entre democracia formal e substancial. Napolini (2000), por sua vez, enuncia que só se educa para a democracia, educando-se pela democracia e, retomando o jogo de palavras, diz sobre a necessidade de alterarmos o discurso da prática participativa para a prática participativa do discurso.

Foi comum, entretanto, os trabalhos apontarem o marco legal onde regulamentações sobre gestão democrática ou administração colegiada estão inseridas. Também foi frequente a relação com momentos políticos mais amplos, épocas específicas onde essa discussão se originou e ganhou corpo. Em alguns casos a comparação foi mais ampla, segundo o enfoque trabalhado pelo autor.

Lück (2000) aponta como marco para a democratização da educação é a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a promulgação da

⁸ A partir de agora, todos os autores que serão mencionados, pertencem à publicação *Em Aberto*, de 2000. Não haverá mais, portanto, nenhuma citação de ano ou página da coletânea, pois estas podem ser encontradas nos capítulos precedentes a não ser que algum detalhe da argumentação exija contrário.

constituição de 1988. Ferreira (2000) é mais pontual, indicando o Capítulo III, Seção I, Art. 206, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; e a Lei nº 9.394/96, no Título II, dos Princípios e Fins da Educação Nacional, Art. 3º, inciso VIII e no Art. 14.

Freitas (2000) faz a comparação entre uma forma específica da administração do início do século, o taylorismo, e a influência deste pensamento sobre o modelo administrativo empregado nas escolas antes do surgimento da gestão democrática. A autora também traça um paralelo entre as políticas públicas voltadas ao planejamento e sua relação com o contexto político. Ela aponta uma conexão entre o paradigma neoliberal em vigor e a descentralização administrativa, quando ocorrerão importantes mudanças na política da administração da educação brasileira.

Na maioria destes casos, vemos, portanto, a intenção dos autores de localizarem os momentos políticos específicos. Embora não problematizem de forma direta o conceito de democracia, enquanto modelo político de organização da sociedade ou regime político, estes estudiosos se referem as sociedades concretas e a tempos históricos precisos, onde descrevem, mesmo que sumariamente, como a democracia se materializou.

Comparando com os três modelos de democracia ilustrados por Habermas (2003), vemos que Ferreira (2000) expõe, com clareza, alguns dos problemas principais do modelo de democracia liberal. Segundo a autora, o individualismo pulveriza as necessidades políticas e sociais, uma vez que as pessoas do direito privado procuram realizar seus projetos de vida seguindo de forma independente suas preferências individuais. O liberalismo não suscita, a princípio, a motivação necessária para o incremento da participação coletiva, que tornaria possível a conformação da vontade geral do povo. A livre iniciativa não gera estímulos à auto-organização e à consciência cívica.

Na maioria dos artigos, esse problema da falta de mobilização coletiva não foi descrita por meio de elaboração mais refinada sobre a democracia. No entanto, os textos enfocaram numerosas vezes a falta de participação, o despreparo político, o imobilismo e a escassa cultura política, elementos presentes na grande maioria das experiências acerca da gestão democrática.

O único texto onde este problema parece ter sido superado foi o de Naspolini (2000). No Ceará, pelo menos segundo a avaliação do autor, os resultados tem sido bastante satisfatórios. Como vimos, de acordo com seu relato, a comunidade, além de eleger o diretor, coordena efetivamente a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola; garante o seu acompanhamento, monitoria e controle; assume a responsabilidade de, durante o exercício do cargo em comissão, avaliar periodicamente a direção da escola.

Uma vantagem da teorização sobre modelos normativos de democracia é que ela trabalha com a dimensão do que deve ser feito, em contraposição ao que é, ao que está materializado de fato. É ainda mais significativo, entretanto, não perdermos tal distinção de vista, pois as pessoas, em geral, empregam o conceito de democracia sem fazer essa distinção. Tal postura pode ocasionar confusões semânticas desnecessárias, caso não sejam tomados os cuidados necessários ao esclarecimento.

É importante também encarmos o normativo, no sentido do que deve ser feito, de forma realista e sem exageros. Embora os modelos reflitam uma idealização desejável, não devemos nos limitar a propagá-los como se por si só fossem suficientes para a transformação da realidade. Como observamos, na história de nosso próprio país, a democracia já foi tomada como uma simples palavra de ordem.

Depois de estabelecida a estrutura democrática, se fazem necessários esforços reais para a transformação de realidade. A democracia é a base formal para a participação efetiva da população, mas não garante, pelo menos num primeiro momento, que as transformações necessárias se efetuem, nem que a participação seja efetiva. Um projeto coletivo de ordenação social é uma questão ampla, com inúmeros desdobramentos.

O mesmo acontece com a gestão democrática. Foi comum encontrarmos nos textos algum tipo de idealização ou de glorificação de suas promessas, quase sempre encaradas como uma solução para tudo.

É importante termos esse cuidado, pois, como alguns textos sugerem, há certa contradição entre a teoria e a prática. Freitas (2000) adverte que a simples divulgação da implementação da gestão democrática não garante sua efetivação. O Estado pode estar querendo reduzir gastos e escamotear sua responsabilidade com a política educacional, ao adotar novos modelos de reorganização administrativa.

É indicado não perdermos de vista, no que se refere à educação, que o trato com Estado é frequentemente marcado por descontinuidades políticas. No caso específico da educação, encontramos esse problema em várias instâncias. O INEP Coelho (2009) indica o excesso de determinações políticas como responsável por várias alterações nos rumos das pesquisas educacionais realizadas por este instituto. Muitas mudanças aconteceram sem maiores justificativas epistemológicas. Elas simplesmente ocorreram devido às alterações do quadro político.

Saviani (2008) registra que o projeto *Diagnóstico da Educação nos Estados*, experiência desenvolvida pelo INEP entre 1983 e 1990, foi descontinuado, tendo seus resultados caídos em completo esquecimento. Ou seja, esse é um bom exemplo do trato da coisa pública. A secretaria de planejamento, através do instituto, solicita a realização de um amplo projeto de diagnóstico que, uma vez realizado, é posto de lado. Materiais, tempo e recursos financeiros foram gastos para um trabalho que sequer foi divulgado. A pesquisa realizada por Saviani revelava, em muitos momentos, a omissão do Estado. Talvez por isso mesmo, o Estado, via INEP, preferiu esquecer os dados encontrados.

É curioso notar que a despeito dos problemas relativos ao trato com o Estado, nenhum texto assumiu estritamente uma posição mais radical, como a defendida por Décio Saes no livro *Democracia*, de 1987. Saes (1987) utiliza a categoria *Democracia Burguesa*. Dentro dela, o Estado resume-se apenas a uma organização a serviço da classe social exploradora. Faz sentido, por um lado, a ausência desse tipo de colocação. A coletânea *Em Aberto* é uma publicação do INEP, que faz parte do aparelho do Estado.

Vale ressaltar, contudo, que mesmos os textos mais críticos do sistema, pelo menos nesta publicação de 2000, são amplamente favoráveis à descentralização administrativa que proporciona, mesmo que formalmente, maior grau organizativo para a comunidade.

Em resumo, não podemos nos limitar com relação à gestão democrática a uma conceitualização ideal. Este modelo de gestão, embora vantajoso, não deve ser valorizado por si só, para não ficarmos presos a uma visão idealizada. O trato com o Estado e com a coisa pública envolve, frequentemente, muitos problemas: decisões adiadas, burocratismos, abusos de poder e interesses particularistas. Não devemos, igualmente, tomar a gestão democrática apenas como uma palavra de ordem. O

mesmo acontece com a educação. Ora a gestão democrática, ora a educação é tomada de forma idealizada.

Um detalhe bastante positivo encontrado nos textos é que eles, em sua maioria, foram compostos de modo a destacar tanto aspectos positivos, quanto negativos acerca da administração escolar participativa. É reconfortante localizarmos esta disposição contrária à unilateralidade. Os trabalhos não se furtam de examinar as contradições e os avanços.

Agora, antes de abordarmos o balanço dos aspectos positivos e negativos, gostaríamos de adicionar ainda mais uma reflexão relacionando, com certa liberdade, gestão democrática e conceitos referentes à democracia.

Conforme observamos, a gestão democrática muitas vezes instituiu-se por meio da organização de colegiados ou conselhos. Nestes órgãos, as pessoas comuns participam de forma direta das discussões e deliberações a respeito da condução da administração educacional. Vários textos consideram essa participação como uma forma de se fazer democracia. A administração participativa seria o exercício efetivo da cidadania e da autodeterminação democrática.

Nesse sentido, a democracia é considerada um valor. Ela é associada à participação. Essas palavras são quase tomadas como sinônimo. Realizar tal prática social é adquirir consciência cívica. É esse exercício que caracterizaria verdadeiramente a autonomia da soberania popular. Na totalidade dos textos, pode-se dizer, encontramos essa ideia. São numerosos os louvores em relação à participação democrática.

Como o intuito do trabalho é operar com a interface conceitual entre democracia e gestão democrática, podemos estabelecer algumas colocações acerca das práticas efetivamente realizadas. Algumas liberdades nesta análise, portanto, são necessárias.

A gestão democrática, comparada as votações para os representantes do poder público, tanto na esfera municipal, estadual ou nacional, representa o nível micro. A gestão escolar é uma prática social de participação que acontece no âmbito mais próximo à comunidade. Isso não impede que ocorram candidaturas, eleições, debates e disputas. Como sabemos, a amplitude diminuta não confere a esta prática o título de democracia. Classificamos a gestão escolar como uma prática democrática e não como a própria democracia.

Para as antigas cidades-estados gregas, por exemplo, falamos de democracia direta. Para as sociedades contemporâneas falamos de democracia representativa. O plebiscito pode ser considerado como um exercício atual de democracia direta. No caso específico da gestão democrática, como vimos, nós não utilizamos estes termos, mas podemos realizar um exercício de classificação e trabalhar com estes conceitos.

Se pensarmos na eleição de diretores, talvez pudéssemos classificar esta prática como um gênero híbrido. Para os membros da comunidade e funcionários, é uma prática representativa, no sentido de que será eleito um representante. Neste caso, apenas algumas pessoas são elegíveis e podem se tornar diretores⁹. É direta, uma vez que escolhemos diretamente, sem intermediários e porque em muitos casos as participações nos conselhos são mais constantes, não se restringindo a um espeçado momento eleitoral. Além disso, para os conselhos ou colegiados, como existe um representante de cada segmento, qualquer um, virtualmente, pode ser candidato, bastando para eleger-se ter a capacidade de convencer seus correligionários. É representativa no sentido de que escolhemos representantes e não votamos, caso a caso, nos assuntos.

Todas as possibilidades da gestão democrática, como indicaram praticamente todos os textos, na verdade representam o processo de auto-organização da sociedade, ao atribuir para si mesma, suas próprias leis. Esta prática democrática micro, se comparada com a administração do sistema político das esferas superiores, indica, dentro da caracterização habermasiana, o afastamento do modelo estritamente liberal. A participação em processos institucionalizados já seria o exercício de uma democracia deliberativa, âmbito onde poderíamos manifestar comunicativamente e de forma contundente a vontade popular.

Assim, a gestão democrática de fato representa um avanço. Como nos diz Freitas (2000), pelo menos legalmente, o Estado passou a permitir maior participação da sociedade. São muitas cidades e municípios dos estados brasileiros que ampliaram a autonomia da administração escolar. Podemos citar, conforme os dados da coletânea: São Paulo, Santa Catarina, Porto Alegre, Espírito Santo, Ceará, Bahia, Vitória , entre outros.

⁹ Se pensássemos aqui na classificação aristotélica, talvez a designação aristocracia fosse possível. Somente os melhores (aristoi) são elegíveis.

Vimos, com Freitas, que da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Estadual da Califórnia estabeleceram uma parceria que resultou no Programa Gestão Participativa (PGP). Entre outras realizações, podemos citar a criação do *Gerir*, um informativo com o objetivo de registro de atividades e a oferta de leituras próximas do cotidiano vivido pela equipe escolar. O PGP implementa também oficinas sobre questões político-administrativo-financeiras e pedagógicas e promove uma parceria entre estabelecimentos de ensino, onde a equipe de uma escola ajuda as outras no caminho da participação.

Por seu turno, Torres & Garske (2000) assinalaram que a eleição dos diretores, o projeto político pedagógico, a implantação de conselhos deliberativos são exemplos¹⁰ típicos das conquistas nesta área. Programas e fundos criados pelo governo, tais como a política de formação dos gestores, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), podem ser considerados como conquistas no âmbito da gestão democrática.

Naspolini (2000) distingue como fatores positivos em seu estado: a criação de cursos tendo como público-alvo os Núcleos Gestores recém-empossados e a criação dos *Comitês de Participação (o Pedagógico, o de Gestão e o de Monitoramento e Controle)* em âmbito regional, macrorregional e da própria Secretaria da Educação do Estado. Segundo o autor, os comitês são apresentados como ambientes de reflexão, de intercâmbios e de cooperação, possibilitando que a Secretaria da Educação se desloque da sua sede e amplie seu campo de atuação efetiva.

Oliveira (2000) aponta como efeitos positivos após a implementação dos conselhos em Vitória: a melhora da qualidade do ensino; aprendizagem mais adequada; pais cientes do funcionamento escolar; conservação do prédio escolar e

¹⁰ Como vimos, Naspolini, no Ceará, elenca um conjunto de medidas efetivamente implementadas: a) introdução do voto universal, superando o critério anterior da proporcionalidade que privilegiava o corpo docente e administrativo da unidade escolar; b) decisão de tornar o próprio Conselho Escolar, responsável pela organização do pleito em cada escola; c) possibilidade de renovação permanente dos quadros de direção, evitando que a mesma pessoa ocupasse o cargo de diretor por anos a fio, sendo permitida, portanto, somente uma recondução consecutiva e duas alternadas; d) criação do Núcleo Gestor da Unidade Escolar, formado pelo diretor, pelos coordenadores pedagógicos, administrativo-financeiros, de articulação comunitária e pelo secretário escolar, como resposta à forma autoritária de gerenciamento dos recursos públicos. Os membros do Núcleo Gestor também foram selecionados publicamente, mediante prova escrita e de títulos. (NASPOLINI, 2000, p. 142).

mobiliário; ampliação da comunicação família escola; professores interessados em ouvir os seus alunos. Acerca dos diretores, a autora destaca que seu público alvo tem relatado a ocorrência de bons resultados com relação à cordialidade, abertura ao diálogo, preocupação com o aperfeiçoamento do ensino e com a melhoria das relações entre pais, alunos, professores, funcionários e comunidade.

É importante ressaltar ainda que alguns autores destacam a relação estrita entre a gestão democrática e os processos de ensino-aprendizagem. Lück (2000) aponta que para enfrentarmos os desafios da sociedade atual globalizada e da economia centrada no conhecimento, é fundamental a promoção efetiva da aprendizagem. O processo de gestão escolar deve estar voltado para garantir que os alunos aprendam sobre o seu mundo e sobre si mesmos em relação a esse mundo. Wittmann (2000) estabelece que o sentido da escola deve ser a aprendizagem. O objeto da educação e da sua administração é o conhecimento. A construção de uma prática educativa de qualidade exige a valorização das relações intersubjetivas, da corresponsabilidade e do compartilhamento. Para Torres e Garske (2000,p. 68) “a tarefa educativa da escola: a de ensinar e ensinar bem a todos”.

Neste processo, muitos autores ressaltam o valor intrínseco das práticas comunicativas. O próprio Wittmann (2000) entende comunicação como competência linguística e comunicativa, elemento fundamental para a obtenção e sistematização de contribuições que permitam a execução do projeto político-pedagógico. Ferreira (2000) destaca o elo comunicativo como forma de integração parcial entre conjuntos culturais que há muito tempo estão separados. O diálogo é valorizado dentro de uma ética não individualista, na qual seja possível encontrarmos uma disposição generosa em cada pessoa para tentar incorporar ao movimento do pensamento algo da inesgotável experiência da consciência dos outros.

Freitas (2000) nos mostra que as escolas que apresentam mudanças constantes de professores, combinadas com pouco tempo de permanência na escola, têm mais problemas para instalar uma gestão participativa. A respeito dos diretores, vimos que alguns destes gestores podem apresentar resistência no processo de delegação de poder. Torres e Garske (2000) constataram a permanência de posturas tradicionais clientelistas no momento de candidatura de alguns diretores. As autoras também destacam, de um modo geral, a convivência na

prática de posturas contraditórias tanto democráticas, quanto conservadoras. Estas atitudes ainda são vistas como necessárias para o estabelecimento da ordem e da organização.

Outra questão bastante evocada nos trabalhos é o despreparo das pessoas acerca da participação democrática na gestão escolar. Freitas revela que falta preparo técnico e experiência da comunidade para este exercício. Há falhas também em relação à transparência nas informações, nos controles de avaliações, nos debates e na votação das decisões coletivas. Oliveira adverte que a desinformação da comunidade escolar é significativa, principalmente daqueles não ligados diretamente às funções pedagógicas e administrativas da escola.

Assim, em muitas ocasiões, a comunidade efetivamente não é ouvida. Além disso, constata-se a adesão mecânica de uma parcela de participantes ao já definido previamente. Como vimos, a desmobilização e a desmotivação são problemas estruturais. Por vezes, alguns pais receiam desagradar diretores e professores, com medo de que seus filhos não venham a sofrer represálias. Em outras ocasiões, é o simples hábito de transferir o problema para o governo, que provoca o comodismo.

Oliveira (2000), de maneira precisa, relata muitos dos problemas encontrados nas experiências analisadas, destacando certa bagunça e desorganização nas deliberações concretas organizadas pelos conselhos. Entre os itens classificados como problemáticos foram listados: horários impróprios de reuniões que impossibilitaram a participação da maioria; desinteresse dos pais em discutir e participar de reuniões (opinião dos próprios pais e funcionários); desinteresse dos alunos (conforme alunos e magistério); falta de compreensão quanto à importância da participação; burocracia; falta de autonomia da escola; baixo nível de instrução dos pais (concepção dos professores); falta de tempo para a realização de outras tarefas que não as específicas (opinião de funcionários).

Vale lembrar, num registro mais amplo, que a descontinuidade das políticas públicas é um problema estrutural do país com repercussões bastante negativas no campo educacional. O trato com o poder público com frequência é marcado por interesses privatistas e burocráticos. São grandes, portanto, os desafios que a administração participativa tem de enfrentar. A gestão democrática, portanto, para ser realmente eficaz, não pode desconsiderar estes problemas.

Portanto é importante deixar claro que o desenvolvimento da gestão escolar ainda apresenta grandes desafios. São muitos os problemas que precisam ser superados. Só com esforço concentrado conseguiremos atingir tais objetivos. Os fatos apresentados acima podem ser considerados como problemas já percebidos. É preciso nos debruçar de maneira atenta sobre eles, para superarmos suas dificuldades intrínsecas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática, pode-se dizer, desponta como uma forma de atender a necessidade de mudança da sociedade que se democratiza e transforma. Um marco para a democratização da educação, sem dúvida, foi a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) número 9394/96 e a promulgação da Constituição de 1988.

Com tais mudanças, observamos a necessidade de alteração de um estado estático para um estado dinâmico, em que há efetivamente a participação de todos os envolvidos na educação, tendo o gestor como figura norteadora na escola. As práticas autoritárias passaram a serem consideradas ineficazes. A escola teve que se adaptar ao novo jeito de pensar e fazer educação. Existe a cobrança a um ensino mais eficaz, atrativo, e igualmente, dinâmico, deixando para trás a visão conteudista de transmissão de conhecimento.

A educação deve ser entendida como um processo “vivo” e, portanto, estar disponível às mudanças e às influências advindas dos demais atores inseridos no contexto escolar, não se limitando ao professor em sala de aula ou ao gestor escolar. Esse por sua vez passa a ter a obrigatoriedade de novas habilidades e conhecimentos, para que de fato haja efetividade na gestão democrática e participativa.

Para esta mobilização coletiva, é imprescindível o diagnóstico dos problemas educacionais de forma sistêmica, global. Como vimos, esta atitude revela uma compreensão de que as questões referentes à educação funcionam de modo interdependente. Do mesmo modo, são necessárias ações conjuntas, articuladas e associadas, para as transformações que se pretende realizar.

Como um fato atribuído a democratização da escola, portanto, a sala de aula não é mais o único local responsável pela efetivação do ensino, pois como consequência do processo democrático, outros integrantes inseridos no contexto estabelecem parcerias imprescindíveis para o desenvolvimento escolar como afirma Luck (2000) ao insistir que a sala de aula é apenas um dos espaços de aprendizagem e que a escola como um todo se afigura também como o local onde se aprende valores importantes para a constituição de um aluno cidadão que fará da autonomia e da defesa da democracia um valor de suma importância.

Para que sejam atingidos os objetivos do novo modelo de gestão, mudanças significativas são necessárias na visão, na postura e na fundamentação teórico-metodológica geral dos integrantes, principalmente dos gestores, que devem estar bem embasados quanto à forma de dirigir a escola. O processo passa a ser entendido, então, como de equipe, onde a participação é fundamental. A escola é vista como meio de formação para cidadãos participativos, inseridos num contexto democrático.

O presente trabalho procurou contribuir com este processo por meio de uma discussão acerca da democracia e seus desdobramentos possíveis, buscando refletir de que forma ela se caracteriza na sociedade e como ela é internalizada no meio educacional. De forma mais específica, tomamos como base o caderno de gestores elaborado pelo INEP em sua versão de 2000, em que estudiosos, em várias oportunidades, trataram do tema gestão democrática.

Buscamos dialogar com os textos selecionados, procurando apresentar as características de cada autor. A análise dos enfoques diferenciados foi importante para termos uma visão de conjunto. Vimos que na perspectiva da gestão democrática a escola deixa de atuar dissociada do conjunto de atores presentes na manutenção e desenvolvimento da educação, passando a dar espaço para que todos participem do processo escolar. Neste caso, aspectos como participação e co-responsabilização são requeridos para promoção da administração da gestão escolar.

Tentamos embasar o debate referente à gestão democrática por meio do entendimento sobre a forma como a democracia é pensada na coletânea de textos *Em Aberto*. A necessidade desta clarificação conceitual é importante, pois a gestão democrática, entendida como participação, necessitará sempre do encontro em situações argumentativas concretas. Como nos diz Coelho (2011) é preciso potencializar por meio da escola o pacto social com base em visões amadurecidas que busquem corrigir as assimetrias ainda muito presentes na sociedade brasileira.

Buscamos, assim, analisar, quando foi possível, os aspectos positivos e negativos das iniciativas de gestão democrática por uma janela que se constitui um dos marcos onde se expressa a visão da Política Educacional. Cabe lembrar, que a coletânea é realizada por um órgão subordinado ao Estado, em que é suposto

encontrarmos como o objetivo, uma visão particular sobre o que seja a gestão democrática.

No geral, a proposta de uma gestão democrática e participativa acarreta alterações em pressupostos e práticas tradicionais do ambiente educacional. Educação não é apenas um direito da sociedade, mas também um dever. Sendo assim, a mesma deve apropriar-se cada vez mais de suas instâncias, participando de forma efetiva do processo educativo. Foi visto que para o desenvolvimento de atitudes coletivas, é importante cultivar o espírito de coesão. São importantes também que sejam desenvolvidas as competências cognitivas e afetivas necessárias, capazes de provocar a internalização de novos hábitos, valores, atitudes e conhecimentos. A compreensão deste processo é uma ferramenta útil para essa realização.

Como foi visto, há um espaço importante no âmbito do Estado em que estas reflexões são feitas. Valer-se dos textos para entender a proposta de uma Gestão Democrática e Participativa sem deixar de lado o olhar crítico deve ser uma das propostas de atuação do Gestor e não simplesmente negar ou até mesmo ignorar um dos espaços importantes para a reflexão, idealizado por Anísio Teixeira reconhecidamente um dos nossos maiores educadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- COELHO, Marcelo. Qualidade argumentativa: uma competência política na esfera pública. In: Ralph Ings Bannell et al (org.), *Educação para a cidadania e os limites do liberalismo*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2011.
- _____. *Por uma análise retórica das práticas educativas em programas de pós-graduação em educação / Marcelo Bafica Coelho*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 99f.
- FERREIRA, Márcia dos Santos. Usos e funções dos estudos promovidos pelos Centros de Pesquisas do Inep entre as décadas de 1950 e 1970. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 89, n. 221, p. 72-89, jan./abr. 2008.
- FERREIRA, Naura. Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.
- FREITAS, Katia. Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.
- GINSBURG, Carlo “ Sinais: : Raízes de um paradigma Indiciário in GINSBURG, Carlo *Mitos, Emblemas e Sinais*. São Paulo: Cia das Letras, 1989 (pp 143-179).
- HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do outro: Estudos de teoria política*. 3ªed. - Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2007.
- _____. *Direito e Democracia: Entre a facticidade e validade. Volume I e II*. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- LÜCK, Heloísa. Apresentação & Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.
- MACRIDIS, Roy C. *Ideologias políticas contemporâneas: movimentos e regimes*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe: comentado por Napoleão Bonaparte. São Paulo: Marin Claret, 2001.

NASPOLINI, Antenor. Gestão Escolar e Formação de Diretores: a experiência do Ceará. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

OLIVEIRA, Dalva. Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. 3ª ed.- São Paulo: Publifolha, 2008.

ROHMANN, Chris. *O livro das ideias: pensadores, teorias e conceitos que formam nossa visão de mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SAES, Décio. *Democracia*. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SAVIANI, Demerval. O Inep, o diagnóstico da educação brasileira e a Rbep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 291-322, maio/ago. 2012.

TORRES, Artemis & GARSKE, Lindalva. Diretores de Escola: o desacerto com a democracia. Em: Gestão escolar e formação de gestores. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

ZAINKO, Maria Amelia. Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica. Em: Gestão escolar e formação de gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.