

Ionara Soveral Scalabrin

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA:
O JOGO PARA ALÉM DAS REGRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação do Professor Doutor Altair Alberto Fávero.

Passo Fundo
2012

*Ao Leandro,
pelo nosso amor transformador
que constitui o nós;*

À Eduarda, que nos une para além de nós.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Nelson e Sueli, pela vida, pela dedicação, pelo cuidado e pelo amor.

Ao meu pai, por me ensinar, pelo exemplo, a duvidar da autoridade, a desconfiar da ordem estabelecida.

À minha mãe, por amar o aprender e transmitir essa paixão aos filhos.

Ao meu amado Leandro, pela sua participação nesta dissertação, pelos inúmeros diálogos, reflexões e partilha do saber, pela paciência, pelo companheirismo e pela cumplicidade.

À minha filha Eduarda, pelo carinho, pelo amor e pela compreensão.

Às minhas irmãs, Andréia e Elisângela, pela ajuda, pela parceria e pelo estímulo.

Ao orientador, professor Altair, pela confiança com que conduziu o processo de orientação, pelas considerações e proposições que foram fundamentais para esta pesquisa.

Aos professores do Mestrado, em especial, ao Telmo, pelas aulas problematizadoras das políticas educacionais, e a Rosimar, por me ajudar a compreender a cultura política brasileira.

À professora Eliara, por ter *me apresentado* à gestão democrática, por fazer parte da minha formação acadêmica desde a graduação em Pedagogia, pelo testemunho do comprometimento com a educação.

À professora Maria Beatriz, pela partilha do saber, pela atenção dedicada à análise desta dissertação e pelas questões que levantou, as quais descortinaram interpretações e novas possibilidades de pesquisa.

Às colegas da Escola Maria Dolores, pela confiança, pela aprendizagem e pela amizade.

Às colegas do Grupo de Pesquisa Gestão da Educação, pela partilha das experiências.

Aos amigos e amigas, pela convivência e pelo incentivo.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, pelo apoio institucional.

E, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agência que financiou esta pesquisa.

*Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país
diretamente ou por intermédio de representantes
livremente escolhidos.*

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948, Art. 21, Inciso I)

“Não nos representam.”

Um dos lemas dos movimentos “Ocupem Wall Steet” (Estados Unidos), 15-M (Espanha) e Dos Indignados (Grécia), dirigido às elites e partidos políticos de seus países, que apareceu nas manifestações massivas com dezenas de milhares de protestantes que tomaram ruas e praças do “primeiro mundo” em 2011 e 2012. (O GLOBO, 13 maio 2012).

RESUMO

A gestão democrática do ensino público, na forma da lei, é um direito garantido pela Constituição Federal brasileira de 1988. A presente dissertação conceitua, caracteriza e analisa a gestão democrática da escola pública em sua interface com o direito à educação, na perspectiva da promoção de reflexões e práticas que se fundamentem na participação e na autonomia da comunidade escolar. Além disso, busca abordar, através da pesquisa bibliográfica, a seguinte questão: quais são os princípios que fundamentam a democratização da gestão da escola pública? Objetiva, com isso, constituir-se como referencial reflexivo e crítico da própria prática e também como instrumento de análise para subsidiar políticas e práticas na escola pública que busquem a “democratização” da gestão. O primeiro capítulo conceitua, caracteriza e historiciza a democracia, apresenta as “regras do jogo democrático” na democracia representativa e problematiza-a a partir da proposição da “democratização”, que se consolida como um processo em contínua construção, através do alargamento do campo político pela via da participação direta dos cidadãos. O segundo capítulo versa sobre o direito fundamental à escola pública de qualidade, analisa indicadores a respeito da efetivação desse direito e identifica a democratização do acesso à escola pública como um “jogo aquém do estabelecido” pelos direitos humanos. O terceiro capítulo conceitua administração escolar e gestão democrática da escola, caracterizando-as e historicizando-as; apresenta a gestão democrática como um direito previsto no Brasil; analisa a sua efetivação, dentro da “regra do jogo” da democracia participativa, no tocante às eleições para diretor escolar; constata que existem diferentes formas de efetivação (“diferentes jogos”) do princípio da gestão democrática da escola (“a mesma regra”), o qual está em disputa política; discute a centralidade que a escola assumiu nos processos de gestão da educação e a sua relação com o sistema de ensino; e pondera sobre a função social da escola frente aos diferentes paradigmas de gestão e tendências pedagógicas. O quarto capítulo discute a autonomia relativa da escola face ao sistema de ensino como elemento necessário ao desencadeamento de formas de democracia direta na gestão da escola (“o jogo para além das regras”), conceitua participação e apresenta alguns de seus condicionantes e possíveis formas de exercê-la na gestão da escola. As principais constatações a que se chegou, ao final da pesquisa, são: (i) a democratização da escola perpassa a democratização da gestão, a democratização do acesso à escolaridade e a democratização na definição dos fins e objetivos da escola e da educação; (ii) a conquista da autonomia (relativa) da escola, através da participação direta e ativa de seus membros, torna-se uma “prática formativa”; e (iii) a participação é a principal forma de “democratização” da gestão da escola, podendo e devendo ser estimulada, pois não é algo natural, ou fácil, ou que possa ser “concedido”. A investigação reforça a tese de que a educação escolar deve ter como principal finalidade a emancipação dos sujeitos, a qual depende também da vivência da gestão escolar democrática.

Palavras-chave: Gestão democrática. Escola pública. Democratização. Participação. Autonomia.

ABSTRACT

Democratic administration of public education is by law a right granted by the Brazilian Federal Constitution of 1988. The present thesis conceptualizes, characterizes, and analyzes the democratic administration of public schools in its interface with the right to education, the perspective to promote thoughts and practices based on participation and autonomy of the educational community. Moreover, through literature research, it seeks to discuss “what are the principles that found the democratization of public school administration?” The goal is to constitute thinking and critical reference of the practice itself, and also as analysis instrument to support policies and practices of public schools, which look for the “democratization” of administration. The first chapter conceptualizes, characterizes, and historicizes democracy; it presents the “rules of the democratic game” in “representative democracy”; and discusses it from the proposal of “democratization”, affirming it as a process of continuous work by spreading the political field through direct participation of citizens. The second chapter talks about the fundamental right to quality public schools; it analyzes indicators regarding the accomplishment of this right; and it identifies the democratization of accessing public schools as a “game beyond what is established” by human rights. The third chapter conceptualizes education administration and school democratic administration, characterizing and historicizing them; it presents democratic administration as an assured and existent right in Brazil; it analyzes its accomplishment within the “rule of the game” of participative democracy, concerning the elections for school principal; it states that there are different forms of accomplishing (“different games”) the principle of school democratic administration (“the same rule”), which is in political dispute; it discusses the centrality assumed by schools in the processes of educational administration and its relation to the educational system; and it reflects on the social role of school in front of different administration paradigms and pedagogical trends. The fourth chapter discusses the relative autonomy of school facing the educational system as a required element to the outbreak of forms of direct democracy in school administration (“the game beyond the rules”); it conceptualizes participation; and it presents some of its constraints and possible ways of applying it in school administration. The main findings of the research are: (i) the democratization of schools permeates the democratization of administration, the democratization of access to education, and democratization in the definition of purposes and objectives of schools and education; (ii) the achievement of (relative) autonomy of school, through direct and active participation of its members, becomes a “formative practice”; and (iii) participation is the main form of “democratization” of school administration, with the ability and duty to be stimulated, for it is not something natural, or easy, or that can be “given”. The investigation stresses the theory that school education should have, as a main goal, the emancipation of individuals, which also depends on the experience of democratic school administration.

Keywords: Democratic administration. Public school. Democratization. Participation. Autonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DEMOCRATIZAÇÃO E AS REGRAS DO JOGO DEMOCRÁTICO	15
1.1 Soberania popular e democracia: a participação entre a cruz (o governo) e a espada (o poder).....	23
2 DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA: O JOGO AQUÉM DA REGRA	26
2.1 O direito à educação	27
2.2 Acesso ao “bem” educação.....	30
3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: DIFERENTES JOGOS, A MESMA REGRA	40
3.1 Administração escolar: matizes da concepção técnico-científica da gestão escolar	42
3.1.1 Crítica/ limites da concepção de administração escolar.....	45
3.2 O direito à gestão democrática do ensino e sua efetividade	48
3.2.1 Escolha de dirigentes escolares	51
3.3 Concepções de gestão escolar.....	55
3.4 Gestão escolar democrática	57
3.5 Dois fluxos externos sobre a escola: o sistema de ensino e os organismos internacionais.....	60
3.5.1 Gestão escolar: da administração à política, da política ao gerencialismo	64
3.6 Função social da escola, tendências pedagógicas e paradigmas de gestão.....	69
3.6.1 Relação escola e sociedade	69
3.6.2 Dona escola e seus dois maridos: o educando e o cidadão	75
4 PARTICIPAÇÃO: O JOGO PARA ALÉM DAS REGRAS	79
4.1 <i>Participação e descentralização e participação e autonomia</i>	80
4.2 Participação é democratização.....	89
4.2.1 A influência da cultura política brasileira	92
4.2.2 Da cultura autoritária à cultura participativa.....	97
4.2.3 A prática formativa da participação	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

INTRODUÇÃO

A “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” é um dos princípios com base no qual deve ser ministrado o ensino no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 (Art. 206, Inciso VI), promulgada três anos após o término de um período de aproximadamente vinte anos de ditadura militar, e que foi reafirmado, em 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 3º, Inciso VIII).

A gestão da educação e a democratização da gestão escolar têm sido elementos centrais no âmbito das políticas públicas de educação, que refletem o princípio constitucional, e nos debates e nas pesquisas das instituições escolares e da academia sobre o tema. Tais elementos podem ser contextualizados em uma abordagem mais ampla que envolve a *reforma política* do Estado, que tem sido defendida, por alguns, no sentido da melhoria da *governabilidade* do Estado (sem mudar as relações de poder) para aumentar a sua eficiência (qual seja a de atender melhor aos interesses das elites, do capital e do mercado), inclusive na educação. Para outros, a reforma política significa o aprimoramento dos mecanismos de participação *eleitoral*, no sistema político formal, contemplando fidelidade partidária, financiamento público de campanhas, voto distrital e em listas fechadas. Por fim, em uma terceira posição, a reforma política é entendida como democratização das relações de poder, a reforma do próprio processo de decisão e de poder, quanto à forma de exercê-lo, de quem exerce, em nome de quem se exerce e quais os mecanismos de participação. A reforma política, neste caso, é concebida como a radicalização da democracia, abrangendo mudanças no sistema político e na cultura política, tanto na sociedade como no Estado. Ela deve, necessariamente, enfrentar questões como patrimonialismo, nepotismo, clientelismo, personalismo, racismo, meritocracia, corrupção e a suplantação da ideia de que gestão democrática assegura-se unicamente com a eleição de gestores.

Interesses antagônicos também são revelados no campo da *gestão democrática do ensino público*, uma vez que diversas têm sido as formas de institucionalização da *gestão democrática* dos sistemas de ensino e das unidades escolares resultantes de diferentes concepções acerca da gestão da educação e da escola, na perspectiva de sua democratização. No entanto, em todas as acepções, a participação está em destaque, quer seja para a inclusão superficial e pontual de *convidados* em processos legitimantes (pseudodemocracia), quer seja para promover o envolvimento das pessoas nas organizações que atuam com vistas à construção de uma cultura democrática, ao exercício da cidadania, através da participação nas deliberações, no planejamento, no controle e na avaliação das ações.

A gestão democrática, por sua natureza participativa e de construção da autonomia, faz os envolvidos repensarem as próprias práticas e as relações de poder que se estabelecem dentro da escola. Pressupõe interação, diálogo e, não raras vezes, negociação, porque as pessoas precisam estar engajadas para fazê-la acontecer e o seu próprio fazer aflora interesses contraditórios, que precisam ser mediados, mas que geram aprendizagens e comprometimento político.

Contrariando as determinações legais, pesquisas (PARO, 2000; LIBÂNEO, 2004) mostram que a maioria das escolas brasileiras são simplesmente *administradas*, seguindo os velhos parâmetros da administração escolar que percebia a escola como uma empresa, na busca de eficiência e de racionalização de recursos. As pesquisas (PARO, 2000; LIBÂNEO, 2004) revelam ainda que esta *administração* é centrada na figura do diretor, desencadeando processos burocráticos, centralizadores, hierárquicos, verticalizados e pouco participativos.

O contexto da institucionalização da *gestão democrática do ensino público* nas políticas públicas, federais, estaduais e municipais, tem suscitado pesquisas de temas cruciais à educação, sobressaindo-se, dentre outros: a universalização e a democratização do acesso à escola pública em todos os seus níveis; a democratização dos processos pedagógicos, o desenvolvimento deles com vistas à qualidade da educação, à inclusão, à permanência e ao sucesso do educando no sistema escolar; e a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições escolares.

A presente dissertação busca *participar* do debate, através da análise, da conceituação e da interpretação da gestão democrática da escola pública em sua interface com o direito à educação, na perspectiva de contribuir para reflexões e práticas que se fundamentem na participação e na autonomia da comunidade escolar, sendo este o objetivo geral do estudo.

A motivação para a pesquisa da referida temática insurgiu, primeiramente, pela aproximação com a escola pública e privada nas atividades de docência e gestão, por vivenciar gestões mais e menos democráticas, mais e menos participativas, pelo constante questionamento pessoal sobre o porquê não se concretizava a gestão democrática na escola.

Na escola privada, vivenciei uma gestão com ênfase na administração, condicionada à gerência e aos interesses da instituição mantenedora, sem qualquer participação da comunidade escolar na tomada das decisões, exceto o envolvimento dos professores nas questões técnico-pedagógicas, como no caso da elaboração dos planos de ensino.

Na escola pública municipal, experienciei a gestão escolar com indicação política de diretor e todas as suas implicações, a começar pela escolha desse profissional baseada muito mais na confiança pessoal do que no envolvimento com a comunidade escolar. Predominava a

vontade particular sobre as ordenações legitimadas pelo coletivo, que consideravam a eficácia, havia autoritarismo nas decisões sobre a organização e o funcionamento da escola, a troca de favores com os *pais-eleitores* também era uma prática da direção. O vínculo com o interesse dos governantes municipais e não com a lei e com o interesse público, características do Estado democrático, atestavam a falta de autonomia da escola e mais: a falta de ética profissional no serviço público. A participação era entendida apenas como contribuição dos pais na manutenção da escola. Tal contexto levava a crer que a gestão democrática da escola concretizar-se-ia com a eleição direta para diretor escolar.

Na atuação como Supervisora Pedagógica, em uma escola pública estadual, no Rio Grande do Sul, ampliei o meu entendimento acerca dos mais variados condicionantes e das interferências na gestão escolar. Este contexto desencadeou uma série de inquietações, pois, apesar de haver eleição direta para diretor da escola, dois órgãos colegiados (o Círculo de Pais e Mestres e o Conselho Escolar) e uma relativa autonomia (expressa na construção coletiva da proposta político-pedagógica e dos planos de estudos, e na elaboração do programa de formação continuada dos professores), ainda eram restritos os espaços de participação e de diálogo. A autonomia relativa da escola dava-se em um contexto contraditório, porque, apesar de os documentos institucionais indicarem a gestão democrática, a comunidade escolar não se reconhecia como sujeito de direitos para participar democraticamente da vida escolar dos seus filhos. Ademais, as circunstâncias de trabalho e a própria situação de vulnerabilidade social condicionava a (escassa) participação. A equipe diretiva, por sua vez, não se sentia segura para ampliar os processos participativos, porque sabia que surgiriam demandas que ela não teria condições de atender. Além disso, o Estado do Rio Grande do Sul não assegurava as condições materiais e os profissionais indispensáveis para a efetivação do trabalho: havia falta de professores; a biblioteca da escola estava disponível em um único turno por insuficiência de pessoal; a secretaria da escola funcionava rotativamente nos três turnos, mas não de forma integral, por carência de profissionais; o repasse de recursos financeiros era insuficiente e, muitas vezes, ocorria com atraso; não existia autonomia para elaboração do orçamento, uma vez que os recursos enviados já vinham destinados para rubricas específicas. A ingerência do sistema estadual de ensino sobre as escolas foi agravada no governo 2007-2010, de Yeda Crusius, no qual as escolas sofreram várias intervenções como: enturmação; calendário escolar definido sem a participação de representantes das escolas; proibição de aulas aos sábados; fechamento de escolas sem consulta à comunidade; cancelamento da cedência de professores que atuavam na direção do sindicato da categoria; além de várias tentativas de mudanças no Plano de Carreira dos docentes e dos funcionários de escola sem negociação

coletiva e participação da comunidade. A precariedade nas condições de trabalho e a escassez de recursos eram indicadas como impeditivas da gestão escolar democrática.

Atualmente, no cargo de Pedagoga de um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, vivencio a gestão escolar com maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira, com recursos suficientes para o adequado funcionamento da instituição, com eleição direta de reitor e diretor geral e com conselhos escolares consultivos, normativos e deliberativos; no entanto, a ampliação da participação da comunidade escolar ainda é um desafio. Este fato evidencia, sobremaneira, a complexidade da efetivação da gestão democrática da escola pública e suscita novos questionamentos.

Outra razão desencadeadora do estudo é o fato de participar do Grupo de Pesquisa de Gestão da Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, através do qual outras dúvidas e questões emergem, possibilitando a troca de experiências e o aprofundamento teórico, imperativo para a compreensão dos processos de gestão democrática da escola.

Pressuponho que a investigação da gestão democrática do ensino pode apontar alternativas que contribuam para despertar mais pessoas para a necessidade da participação cidadã, sem a qual não há democracia e não há transformação social, sendo este, pois, mais um dos motivos que impulsionaram a presente pesquisa e que merece destaque em uma época de indiferença e descrédito com relação à participação política.

Da reflexão sobre a própria prática e da aproximação com o tema da gestão democrática da escola pública em sua interface com o direito à educação, surgiram muitas perguntas, que foram compiladas nas que ora apresento. Para melhor orientar a investigação elegi uma questão geral: Quais são os princípios que fundamentam a democratização da gestão da escola pública? E outras questões específicas: O que é democracia? Quais as convergências e os tensionamentos que existem entre o contexto social mais amplo, a finalidade da escola, a gestão da educação (o sistema, o todo) e a gestão da escola (a parte)? O que caracteriza a administração escolar? O que fundamenta a gestão democrática? Ocorreu uma mudança, que pode ser considerada *paradigmática*, em relação à antiga concepção de *administração* para a atual ideia de *gestão* da educação e das escolas (que pressupõe participação e democracia)¹? Qual é a função do diretor escolar na gestão da escola? Quais são os elementos/aspectos que favorecem e quais os que obstaculizam processos participativos e/ou democráticos na gestão escolar? Por que há ou não há participação?

¹ Esta diferenciação é construída com a colaboração de Lück (2006c).

Considerando tais questionamentos é que se aventurará a identificar o estado atual do conhecimento do tema *gestão democrática da escola pública*, com o uso da metodologia da pesquisa bibliográfica, priorizando as obras de alguns dos principais autores brasileiros que o investigam, a saber: Dalila Andrade Oliveira, Heloísa Lück, José Carlos Libâneo, Maria Beatriz Luce, Sofia Lerche Vieira e Vitor Henrique Paro. Na abordagem da *participação* Pedro Demo e Juan Bordenave, assim como Marilena Chauí e Boaventura de Souza Santos no capítulo sobre a democracia, serão os principais referenciais teóricos. Joaquim Herrera Flores, Norberto Bobbio e Márcio Pochmann serão adotados para compreender algo da chamada *era dos direitos* e para situar o debate sobre os direitos humanos e o que significa *ter direito à educação*.

No trabalho metódico pretendo utilizar aspectos da hermenêutica e da dialética. Dos postulados da hermenêutica, tentarei observar a recomendação de manter-se, por um lado, em posição crítica diante dos textos, procurando identificar os seus pré-conceitos e pressupostos e, por outro, evitando violar a (in)coerência de suas argumentações e das posições assumidas por seus autores. Dos postulados da dialética, tentarei identificar as partes que compõem o objeto *democratização da educação* para, a partir deste todo, analisar algumas de suas partes, assim como procurarei especificar alguns dos elementos essenciais deste objeto e examinar especialmente a sua forma, o conteúdo, o fundamento, o desenvolvimento e a realidade. Para tanto, buscarei verificar exemplos de situações da realidade que viabilizem explicitar contradições e o caráter conflitivo de disputas políticas e socioeconômicas que perpassam o tema.

O método hipotético-dedutivo e o método histórico serão empregados como métodos auxiliares, o último tanto na análise do conceito de *democracia* como na abordagem da democratização da escola e na *mudança* da administração escolar para a gestão democrática. Justifico a opção metodológica porque pretendo fazer uma imersão na história da gestão democrática da escola pública, ou seja, na teoria acumulada sobre o tema. Ademais, buscarei clarificar conceitos, analisar os fundamentos da teoria e verificar possibilidades de efetivação da gestão democrática da escola pública e, se possível, trilhar um caminho ao empírico, ao mundo, à realidade, referindo alternativas para a construção da cultura participativa.

Apesar da pesquisa não constituir um estudo de caso, esta servirá como referencial reflexivo e crítico da própria prática, para pensar, questionar e problematizar a gestão escolar que acontece na escola pública, vislumbrando proposições que contribuam para avanços na sua democratização. Neste sentido, é possível almejar que possa servir como instrumento de análise, que subsidie políticas e práticas na escola pública, que busquem *democratizar* a

gestão através da participação. Para tal, destacarei fatos/fenômenos da prática observada e vivenciada para interpretá-los e analisá-los nas fragilidades e potencialidades de contribuir para a construção da cultura participativa.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro, *Democratização: as regras do jogo democrático*, busca, na democracia e na participação, o fundamento para a gestão democrática da escola pública, visa a historicizar e apresentar as acepções do conceito de democracia que vão referenciar a análise e a crítica acerca da democratização da escola e da sua gestão. Explicita ainda a soberania popular como o elemento central da democracia e aborda a relação entre poder e governo. Analisa, além disso, a *democratização* do poder através do alargamento do campo político pela via da participação.

O segundo capítulo, *Democratização da escola: o jogo aquém das regras*, pretende analisar e descrever a democratização da educação no tocante à democratização do acesso à escola. Discute, desse modo, a democratização da escola compreendida como direito de todo cidadão à *participação* na educação, e problematiza a efetivação desse direito em relação à qualidade da educação pública, apresentando, por fim, alguns desafios da *sociedade do conhecimento* para a universalização da educação.

O terceiro capítulo, *A democratização da gestão escolar: diferentes jogos, a mesma regra*, parte da conceituação, historicização e distinção dos matizes de administração escolar. Na sequência, enfoca o direito à gestão democrática do ensino e a sua efetividade, apresentando, ilustrativamente, o caso da escolha de dirigentes escolares. Caracteriza, em continuidade, a concepção de gestão democrática, identificando os seus principais elementos e verificando as diferentes interpretações e formas de efetivação do princípio constitucional que a fundamenta. Busca identificar, ademais, as interferências que a administração do sistema de ensino e dos organismos internacionais exercem sobre a escola e a sua gestão e, ainda, distingue o papel do diretor escolar nas diferentes formas de gestão. Em seguida, intenta interpretar a função social da escola frente aos diferentes paradigmas de gestão e tendências pedagógicas.

Finalmente, o quarto capítulo, *Participação: o jogo para além das regras*, vai considerar a participação como o elemento central da democratização da gestão escolar, para o qual convergem os diversos autores analisados. Caracteriza duas concepções de participação que se contrapõem: participação associada à descentralização e participação associada à autonomia. Analisa a influência da cultura política brasileira nos processos de participação e democratização da gestão escolar. Aborda os principais elementos e os condicionantes que dificultam ou auxiliam na construção da cultura participativa na escola, assinalando algumas

possibilidades/formas de ampliação dos espaços de participação na gestão escolar. Além disso, procura examinar a questão da participação como uma prática formativa.

Na parte reservada às considerações finais, apresentarei as inferências que a pesquisa e a análise proporcionaram-me sobre a *democratização* da escola pública, a partir do objetivo geral, da problematização, do referencial teórico e da metodologia escolhidos.

A interação desta pesquisadora com seu *objeto* acontecerá a partir da perspectiva de que não há neutralidade na ciência nem na pesquisa, mas que a postura crítica do pesquisador possibilita um grau de objetividade que o afasta de dogmatismos e ideologias e não o converte em mero espectador *passivo* diante do mundo.

1 DEMOCRATIZAÇÃO E AS REGRAS DO JOGO DEMOCRÁTICO

O termo *democracia*, segundo Müller (2000, p. 20), é uma das expressões “mais indeterminadas” e mais utilizadas de modos distintos, às vezes, até mesmo com conotações opostas. Contudo, *democratização* é o elemento central do conceito de *gestão democrática da escola*, de maneira que não há como debater esta gestão, sem caracterizar, conceituar, historicizar e analisar democracia – o que se pretende fazer neste capítulo.

Os conceitos de democracia, política e cidadania não são invenções modernas, remontando à Grécia e Roma clássica, aos séculos IV e V antes de Cristo. Devemos a Platão e Aristóteles, segundo Chaui (2001, p. 383-384, grifos nossos), a distinção entre *regime político*, caracterizado por “um corpo de leis publicamente reconhecidas”, sob as quais vivem governantes, cidadãos e súditos, *regime não político*, assinalado pelo “despotismo e tirania”, e *anarquia*, distinguida pela ausência de leis. Também devemos aos dois pensadores helênicos a ideia de que é possível modificar, que é possível transformar um regime político em outro.

“Os gregos e os romanos inventaram a política”. Assim Chaui (2001, p. 372-374, grifos da autora) esclarece que esta afirmação significa que eles modificaram as características da autoridade e do poder de tipo despótico ou patriarcal, existente antes deles na realeza dos povos e nos impérios que os precederam (Pérsia, Egito, Babilônia, Índia, China). *Despotes*, em grego, e, *pater-familias*, o patriarca (em latim), eram o chefe de família², cuja vontade era absoluta e lei para os demais. O poder era exercido por esse chefe (rei) de família ou de famílias (clã, tribo, aldeia) e possuía as seguintes características: a) despótico ou patriarcal: era exercido pelo chefe de família sobre um conjunto de famílias vinculadas por laços de dependência econômica, militar e de parentesco, alianças matrimoniais, através de uma relação pessoal, na qual oferecia proteção aos súditos e estes juravam-lhe lealdade e obediência; b) total: o poder do chefe era supremo e inquestionável, ele decidia o que era permitido e proibido, sendo a tomada de decisão o seu poder exclusivo; c) corporificado: o corpo do chefe figurava o poder (a cabeça era a sua autoridade, os membros inferiores, os súditos que o obedeciam); d) mágico: acreditava-se que o chefe recebia o poder dos deuses, assumindo atributos sobrenaturais ou mágicos; e) transcendente: por acreditar-se que o poder era de origem divina, o chefe era divinizado; f) hereditário: transmitia-se ao primogênito do chefe ou a outro membro da família na falta do primeiro.

² A família, na antiguidade, era distinta da nossa; era entendida como uma unidade econômica constituída pelas pessoas integrantes dela, antepassados e descendentes, escravos e bens; nela, tudo e todos eram propriedade do patriarca.

No início de suas civilizações, gregos e romanos, também viveram sob formas de organização econômico-social de tipo despótico ou patriarcal, porém “um conjunto de medidas foram tomadas pelos primeiros dirigentes – os legisladores – de modo a impedir a concentração dos poderes e da autoridade nas mãos de um rei”. Entre os dois povos, a propriedade da terra não se tornou régia (privada do rei), nem comunal (da aldeia), mantendo-se propriedade de famílias independentes, que não formavam castas fechadas, ou seja, estavam abertas à incorporação de novas famílias e indivíduos, ou não-proprietários enriquecidos pelo comércio (CHAUI, 2001, p. 374).

Segundo Chauí (2001, p. 371, 374-375, grifos da autora), três aspectos comuns à Grécia e Roma foram decisivos para a invenção da política: a forma da propriedade da terra, o fenômeno da urbanização e o modo de divisão territorial das cidades. A propriedade da terra pertencente às famílias (e não ao rei ou à tribo) e as guerras (que ampliavam o contingente de escravos) fez surgir uma camada pobre de camponeses que migravam para as aldeias e ali estabeleciam-se: “como artesãos e comerciantes, prosperaram, fizeram das aldeias, cidades, passaram a disputar o direito ao poder com as grandes famílias agrárias”. A urbanização criou uma complexa rede de relações econômicas e sociais que colocava em confronto proprietários agrários e comerciantes/artesãos, não-proprietários, assalariados (os pobres), ou seja, uma luta de classes (entre ricos e ricos, e entre ricos e pobres) perpassou a história grega e romana e a solução encontrada para o seu equacionamento foi a política. As lutas decorreram do fato de que todos os indivíduos eram obrigados a participar das guerras externas, tanto as de conquista como as de defesa, sendo que esta participação militar “fazia com que todos se julgassem no direito, de algum modo, de intervir nas decisões econômicas e legais das cidades”. Assim sendo, foram introduzidas divisões territoriais nas cidades, que visavam a diminuir o poder das famílias ricas agrárias, dos artesãos e dos comerciantes urbanos ricos, assim como aumentar o poder dos camponeses pobres e dos artesãos e assalariados urbanos pobres. Em Atenas, a *pólis* (a cidade³) foi subdividida em unidades sociopolíticas que foram chamadas *demos*. O integrante de uma *demos*, quem nascesse nela, desde que homem e livre, era reconhecido como cidadão e, independente de sua situação econômica (rico ou pobre, proprietário ou não), tinha o direito de participar das decisões da cidade, ou seja, todos os naturais da *demos* possuíam o direito de participar diretamente do poder, daí o regime ser uma *democracia*.

³ A cidade grega era uma comunidade organizada formada pelos cidadãos. Eram cidadãos os homens livres nascidos nela, ou seja, os estrangeiros, as mulheres e os escravos não eram reconhecidos como cidadãos, não podendo participar politicamente na *pólis*.

Chauí (2001, p. 376, grifos da autora) analisa que o poder político criado por gregos e romanos separa a autoridade pessoal, privada, do chefe de família e o poder impessoal, público; separa a autoridade militar e o poder civil; cria a ideia e a prática da lei como expressão da vontade coletiva e pública; constitui instituições públicas para a aplicação das leis e a garantia dos direitos; estabelece instituição do erário ou fundo público, que pertence à sociedade e deve ser administrado por ela; produz o espaço político ou espaço público, a assembleia, na qual os integrantes do *demos* possuem direitos iguais de cidadania e discutem as suas opiniões, defendem os seus interesses, deliberam em conjunto e decidem por meio do voto. Para a autora, a existência desse “espaço público de discussão, deliberação e decisão significa que a sociedade está aberta aos acontecimentos, que as ações não foram fixadas de uma vez por todas”. Assim posto, a política é inventada para responder às diferentes formas assumidas pelas lutas de classe; sendo que, na política, “a cada nova solução encontrada, um novo conflito ou uma nova luta podem surgir, exigindo novas soluções”; a política “em lugar de reprimir os conflitos pelo uso da força e da violência das armas [...] aparece como trabalho legítimo dos conflitos”.

Clístenes, filósofo, político e legislador grego, instaurou as primeiras instituições democráticas atenienses, em 508 a.C., quando os cidadãos “passaram a decidir diretamente em assembleia-geral sobre os assuntos concernentes à cidade” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 153). Todos aqueles que integravam um *demos* participavam das assembleias, dirigidas por um *demarca*, surgindo daí o termo *democracia*, isto é, *governo do demos*. A democracia ateniense era baseada na *isonomia* (garantia de igualdade de justiça para todos os cidadãos independente de sua classe ou riqueza), *isotimia* (garantia o acesso de qualquer cidadão ao exercício das funções públicas, abolindo as formas hereditárias) e *isagoria* (garantia de uso da palavra nas assembleias). De acordo com Mezzaroba (2004, p. 153-154, grifos do autor), “em Atenas, consagravam-se de forma original os dois princípios fundamentais da democracia: a *liberdade de expressão* e a *igualdade de direitos*”; através do primeiro, “conquistava-se o direito de discordar dos que controlavam o poder” e, através do segundo, “possibilitava-se o acesso livre de qualquer cidadão a esse mesmo poder”.

Wood (2007, p. 384-385) reafirma esta percepção e esclarece que “a noção de liberdade de expressão como nós a conhecemos tem a ver com a ausência de interferências em nosso direito de difundir nossas opiniões”, enquanto que, para os atenienses, “relacionava-se com o ideal de participação política ativa de pobres e trabalhadores”⁴, podendo afirmar que

⁴ Na definição de Aristóteles (*apud* WOOD, 2007, p. 384), democracia é uma constituição na qual “os nascidos livres e pobres controlam o governo – sendo ao mesmo tempo uma maioria”. Ele distinguia a democracia da

“a idéia [sic] grega de igualdade de expressão sintetiza as principais características da democracia ateniense: a ênfase em uma cidadania ativa; e seu enfoque sobre a distribuição do poder de classe”⁵.

Wood (2007, p. 384) afirma que é “complexo aplicar a palavra democracia” a uma sociedade como a ateniense, “com escravidão em grande escala e na qual as mulheres não tinham direitos políticos”, mas “é importante compreender que a maioria dos cidadãos trabalhava para viver”. Os inimigos da democracia odiavam este regime porque outorgava “poder político ao povo formado por trabalhadores e pobres”; observando-se, neste particular, que o tópico a dividir os setores democráticos dos antidemocráticos “era se a multidão ou o povo trabalhador deveriam ter direitos políticos, se tais pessoas seriam capazes de elaborar julgamentos políticos”, ou seja, os críticos da democracia questionavam

se as pessoas que devem trabalhar para viver possuem o tempo para refletir sobre política; mas, além disso, se aqueles que nasceram com a necessidade de trabalhar para sobreviver podem ser suficientemente livres de mente ou independentes de espírito para realizar julgamentos políticos. Para os atenienses democráticos, por outro lado, um dos princípios primordiais da democracia se sustentava na capacidade e no direito de tais pessoas de realizarem julgamentos políticos e de falarem sobre eles em assembléias [sic] públicas (WOOD, 2007, p. 384-385).

Mezzaroba (2004, p. 154), por outra direção, enriquece a compreensão de democracia ao destacar que esta passou a ser associada, na modernidade, ao conceito de liberdade, mas “liberdade” entendida como uma forma de participação, a forma de participação ativa do sujeito (o cidadão) “na formação da vontade coletiva”. Nesta mesma senda, Müller complementa que, como o consenso, na maioria das vezes, não é provável, nem possível, na formação da “vontade coletiva”, esta passa a ser compreendida como “vontade da maioria”. Neste passo, o sistema democrático, segundo Müller (2000, p. 20), pode ser caracterizado pela soberania popular, pela autodeterminação do povo, pela igualdade de todos, pelo direito à oposição legal e pelo direito “de decidir com base na respectiva maioria”.

oligarquia, definindo a segunda como o regime de governo no qual “os ricos e bem nascidos controlam o governo – sendo, ao mesmo tempo, uma minoria”.

⁵ No mesmo sentido, Erich Kahler (*apud* ROSENFELD, 1993, p. 206, grifos do autor) denomina de “ativa” a democracia ateniense, pois havia uma participação constante de todos os cidadãos nos negócios públicos. Na esfera pública, vigia a plena autonomia, o indivíduo transformava-se em cidadão e exercia as suas liberdades, enquanto que, nas relações particulares, ele era “privado” da maior parte de suas liberdades - *privatus*, em latim, *idiotes*, em grego, são termos que indicam o valor inferior que se atribuía ao indivíduo particular, alheio ao coletivo e essencial.

O poder soberano do povo, a soberania da vontade popular ou, pelo menos, da vontade da maioria, seria o elemento referencial para o qual confluíam as diferentes concepções de democracia, em conformidade com Müller (2000, p. 20).

Retornando à seara da historicização das formas democráticas, Mezzaroba (2004, p. 154-155), a partir das proposições de García-Pelayo (1986) e outros autores, sugere que elas teriam passado pelas seguintes etapas ou fases evolutivas:

a) Democracia Direta – caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o Povo e o exercício do Poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente; b) Democracia Representativa – quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de representação política que [...] identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de representação; c) Democracia Representativa Partidária – em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos Partidos Políticos. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e d) Democracia de Partidos (ou Estado de Partidos) – neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os Partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do Partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária⁶.

Comparando a democracia dos modernos com a democracia dos antigos, Kahler (*apud* ROSENFELD, 1993, p. 207) considera “defensiva” a democracia liberal da época moderna, que, ao contrário da democracia “ativa” dos antigos, acentua os privilégios do indivíduo particular, negligenciando as obrigações do cidadão. A liberdade não seria mais “para” a participação máxima nos negócios públicos, mas liberdade “de”, liberdade “da” intervenção do Estado, que passa a ser visto não como a expressão da vontade coletiva, mas como um mal necessário e cuja atividade deve ser limitada ao indispensável.

Neste mesmo sentido, Wood (2011, p.187-188, grifos da autora) assevera que pode ser considerado um componente da democracia representativa, “não o exercício do poder político,

⁶ Mezzaroba (2004, p. 155, grifos do autor) adverte, no entanto, que a presença do instituto da *representação política* em determinado país não constitui por si só a *democracia*, pois a existência de mecanismos representativos pode ser vista em qualquer tipo de Estado, mesmo os não-democráticos. O Regime Militar brasileiro, 1964 a 1984, é exemplo disso, pois nele a *representação política* não foi suprimida e *Partidos Políticos* cumpriam a sua função representativa formal, podendo-se tratar, no caso em questão, de um Estado representativo, conforme os ditames do modelo liberal. O que torna um Estado democrático, para o autor, é o comprometimento dos partidos com a Democracia e a sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais.

mas a *renúncia* a este poder, sua *transferência* a outros, sua *alienação*”, sendo uma ideia constitutiva essencial da democracia moderna “a identificação desta com a alienação do poder”, constituindo-se ainda como uma forma de distanciar o povo da política.

Esta forma de democracia, a representativa, constituiria a forma da máxima⁷ consciência política possível sob o capitalismo, segundo Santos (1999, p. 270).

Até meados dos anos 1960, múltiplas eram as formas de “democracia” reconhecidas pela ciência política (SANTOS, 2011, p. 101). Os vários modelos de democracia, dentre outros, eram a democracia representativa liberal, a popular, a participativa, a dos países que se desenvolviam a partir do colonialismo, ou como denominou Santos (2007, p. 85), havia uma “demodiversidade”. Sob tal perspectiva, pois, havia uma grande variedade de modelos de democracia, mesmo que, sobre eles, se questionasse porque ela “só se fazia possível em um pequeno pedaço do mundo”, nos países onde, supostamente, haveria as condições sociais, políticas e econômicas (realização de reforma agrária e classes médias fortes, por exemplo) para o seu exercício – condições não existentes na maioria dos países. A multiplicidade de tipos de democracia, em consonância com Santos (2011, p. 101), foi reduzindo-se aos poucos até ficar limitada a um único tipo de democracia: a representativa. Para o autor, a consagração dessa forma de democracia foi importante na “democratização do mundo” quando as classes populares apropriaram-se dela para conquistar direitos.

Neste sentido, podemos afirmar que no *jogo* da democracia moderna a *regra* é a *representação*. Vivemos sob formas de *democracia representativa* nas quais se instaura a dualidade representante/representado, havendo participação direta no poder e nas decisões somente do representante, pois o representado participa apenas nas eleições, escolhendo o seu representante.

Todavia, segundo Santos (2011, p. 101), quando a democracia representativa tornou-se a “única forma legítima de democracia”, ela “tornou-se presa fácil dos grupos sociais dominantes que a perverteram e sequestraram para melhor servir a seus interesses”. Sempre que isso ocorreu, “a democracia representativa transformou-se num obstáculo à democratização do mundo”. Frise-se: a *democracia* tornou-se um obstáculo à *democratização*.

⁷ O “máximo” de que trata o autor não seria uma “quantidade”, mas uma relação social, pois as classes trabalhadoras, no seu entendimento, conseguiram obter várias conquistas nos momentos em que o capitalismo, cujo princípio é o mercado, esteve sob o *modus vivendi* da representação democrática, cujo princípio é o Estado. Assim, para ele, a democracia representativa é uma “positividade e como tal deve ser apropriada pelo campo social da emancipação” (SANTOS, 1999, p. 270, grifos do autor).

Neste contexto, Santos propõe “uma nova teoria da democracia” (1999, p. 270), porque é preciso “*reinventar a demodiversidade*” (2007, p. 91-92, grifos do autor), refundar, democraticamente, a “administração pública” (2010, p. 372), enfim, é preciso “democratizar a democracia” (2011, p. 101).

A “nova teoria democrática”, ou teoria democrática pós-moderna, conforme Santos (1999, p. 271 e 276), deve ampliar o espaço político⁸, para incluir-lhe os espaços que, hoje, estão excluídos de seu âmbito, de forma a desocultar formas de opressão e dominação e transformá-las em espaços de exercício democrático e de cidadania. “Politizar”, para o autor, significa “identificar relações de poder e imaginar formas práticas de transformá-las em relações de autoridade partilhada”, pois “as diferenças entre as relações de poder são o princípio da diferenciação e estratificação do político”. O objetivo central da nova teoria é “alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais de interação social”⁹.

A renovação da teoria democrática deve assentar-se “na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar” (SANTOS, 1999, p. 271), ou seja, na articulação entre democracia representativa e democracia participativa.

“Democratizar a democracia”, de acordo com Santos (2011, p. 102), significa “complementar a democracia representativa com a democracia participativa”.

Em oposição ao mundo atual, às sociedades capitalistas e à forma hegemônica de democracia, a democracia representativa liberal, que seria uma democracia de baixa intensidade (SANTOS, 2007, p. 91-92), Santos (1998, p. 64-65) propõe o socialismo, definido, por ele, como “democracia sem fim”, democracia redistributiva, de alta intensidade, com participação, ampliação da qualidade de vida, da justiça e expansão de espaços deliberativos, que deverão ser cada vez mais amplos, quantitativa - em relação ao número de participantes - e qualitativamente - no que concerne aos amplos aspectos de decisão.

⁸ O “campo do político” foi confinado numa dimensão setorial e especializada da prática social (o espaço da cidadania – o Estado) pela teoria política liberal; relegando as outras dimensões da prática social (as das relações sociais, econômicas, familiares, religiosas, profissionais, culturais) ao despotismo e ao autoritarismo; excluindo-as do âmbito da cidadania; considerando-as esferas de relações “não-políticas”. O campo do político, o espaço político, não inclui o espaço doméstico, o espaço da produção e o espaço mundial (SANTOS, 1999, p. 271).

⁹ Santos (1999, p. 273) afirma que a “fábrica”, o espaço da produção, pode ser considerada “um micro-Estado onde é possível detectar instituições isomórficas do campo político liberal, só que muito mais despóticas”. A mesma analogia do autor pode ser feita em relação às escolas, considerando-as um micro-Estado onde é possível detectar instituições isomórficas do campo político liberal, só que muito mais despóticas (nelas – nas quais existem eleições - vige o sistema representativo, por exemplo; representação de trabalhadores, professores e alunos; obrigação de obediência ao Estado de Direito e à lei; todavia, não há Poder Legislativo, nem Judiciário, nem sistema partidário nas eleições).

A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que há muita gente – que é característica do sistema democrático representativo – não se garantem as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na idéia [sic] de participação, mas não garante suas condições materiais. Por exemplo, três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso à informação. Parece-me que com essa cidadania bloqueada está se banalizando a participação; participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas que são cada vez mais banais para a reprodução do poder (SANTOS, 2007, p. 91-92).

A articulação entre as duas formas de democracia deverá suplantar a polarização que, atualmente, existe entre a democracia representativa, na qual elegemos os que tomam decisões políticas, e a democracia participativa, em que os cidadãos decidem, tomam as decisões diretamente (SANTOS, 2007, p. 92).

Concluindo este tópico, depois de analisar os estudos de Chauí, Müller, Mezzaroba, Wood e Santos, podemos ter uma noção sobre como o termo *democracia* realmente é utilizado de modos distintos e, às vezes, até mesmo opostos. Democracia é um conceito, ora descritivo, delineando situações sociais e formas existentes ou que existiram, ora é prescritivo, através do qual os autores propõem como *deve ser* a sociedade democrática e o sistema democrático.

Ao historicizar as transformações sofridas pelo *conceito*, podemos verificar que ele é dinâmico, ou seja, que a ideia de democracia e o seu desenvolvimento prático são resultado de construções sociais, teóricas e históricas que remontam a antiguidade, perpassam a modernidade e estão em processo de desenvolvimento no presente. Assim, os modelos e as práticas democráticos devem ser vistos como processos à luz de condições históricas, econômicas, políticas e sociais da época que se apresentam e de cada país em que instauram (MEZZAROBA 2004, p. 153); sendo que, de modo análogo, o mesmo pode ser afirmado em relação à educação: os modelos e as práticas democráticos devem ser vistos como processos à luz de condições históricas, econômicas, políticas e sociais da época em que se apresentam em cada escola e sistema de ensino.

Por outro lado, podemos perceber como a democracia *transformou-se* ao longo do tempo e, possivelmente, continuará modificando-se no futuro, assim como os regimes políticos e as formas de governo. Neste sentido, Anísio Teixeira (2007, p. 39) já afirmava que a democracia que está estabelecida não é definitiva, assim como “nada do que está estabelecido é definitivo”. Para o pioneiro da democratização da educação brasileira, a

sociedade está em constante reconstrução, sempre em busca de aperfeiçoamento nos mais diversos campos das ciências, ensejando formas mais eficazes de responder aos diversos interesses, portanto, “tudo o que identifica a atual ordem das coisas com rigidez, fixidez, imodificabilidade, nega o conceito de democracia”.

Por fim, considerando que até mesmo “a” democracia precisa ser “democratizada”, podemos concluir que “a” democracia em si “não existe”, o que existe são atitudes democráticas (TEIXEIRA, 2007, p. 26), há “tentativas distintas de institucionalizar ‘democraticamente’ uma sociedade estatalmente organizada” (MÜLLER, 2000, p. 23). Estas tentativas, geralmente, estão agrupadas em torno da ideia de soberania popular, distinguindo o poder soberano do exercício do governo pelos representantes eleitos, e a relação entre poder e governo, o que passaremos a analisar na sequência.

1.1 Soberania popular e democracia: a participação entre a cruz (o governo) e a espada (o poder)

Governo, política e regime político estão extremamente vinculados. Conforme Chaui (2001, p. 383, grifos da autora), etimologicamente, as palavras que utilizamos para designar os regimes políticos derivam de dois termos gregos: “*arche* – o que está à frente, o que tem comando – e *kratos* – o poder ou autoridade suprema”. A autora esclarece que “as palavras compostas com *arche* (arquia) designam **quantos** estão no comando”, enquanto que “as compostas com *kratos* (cracia) designam **quem** está no poder”. Esta análise possibilita separar os regimes políticos desde o ponto de vista da *arche*, na qual se situam a “monarquia ou governo de um só (*monas*), oligarquia ou governo de alguns (*oligos*), poliarquia ou governo de muitos (*polos*) e anarquia ou governo de ninguém (*ana*)”. Desde o ponto de vista do *kratos*, situam-se a “autocracia (poder de uma pessoa reconhecida como rei), aristocracia (poder dos melhores), democracia (poder do povo)”, e do qual derivam os termos compostos com **cracia**: “**autos**, eu mesmo, eu próprio, si mesmo; **aristos**, o melhor, o mais excelente; **demos**, o povo”.

Para compreender a soberania popular, um dos elementos centrais da democracia, é crucial distinguir o poder e o governo. Na análise de Chaui (2006, p. 139), o poder pertence aos cidadãos, “que o exercem instituindo as leis e as instituições políticas ou o Estado” e o governo, por sua vez, “é uma delegação de poder, por meio de eleições, para que alguns (legislativo, executivo, judiciário) assumam a direção da coisa pública”. Portanto, os

governantes não deveriam apropriar-se do poder como se lhes pertencesse, pois isso fere o princípio republicano e democrático da separação entre o público e o privado.

A democracia, na percepção de Chauí (2006, p. 139), “cria para si própria um problema que não pode cessar de resolver porque, a cada solução que encontra, reabre o seu próprio problema, qual seja, a questão da participação”. Em outros termos, poderíamos afirmar que a democracia só o é se em permanente estado de *democratização*.

O poder popular conferido pelo regime democrático “exige que a lei seja feita por aqueles que irão cumpri-la e que exprima seus direitos”. No sistema democrático representativo, vigente no Brasil, o povo na qualidade de governante restringe-se aos eleitos por meio do voto, a quem é delegado o poder para dirigir a coisa pública, igualmente fazer as leis, acompanhar o seu cumprimento e a garantia dos direitos. Assim, contraditoriamente, “a representação política tende a legitimar privilégios e formas de exclusão política sem que isso seja percebido pela população como ilegítimo, ainda que, possa ser percebido como insatisfatório” (CHAUI, 2006, p. 139-140).

Em busca da participação no poder, surgem movimentos sociais que reivindicam interferir na política, no entanto, Chauí (2006, p. 139-140, grifos da autora) explica que eles não efetivam a participação popular no campo político, uma vez que “*a participação popular só será política e democrática se puder produzir as próprias leis, normas, regras e instituições que dirijam a vida sociopolítica*”, de forma que a ampliação da representação pela participação é uma exigência democrática, no dizer da autora, “*só há democracia com a ampliação contínua da cidadania*”.

Na modernidade, o conceito de participação tem origem nas *sociedades revolucionárias*¹⁰ e implica a participação de todos, exceto dos inimigos, na construção de uma nova ordem social. Quando a sociedade está em uma fase “não-revolucionária”, o conceito de participação sofre algumas modificações, como explica Chauí (2006, p. 145-146, grifos da autora), que identifica duas concepções distintas de participação no Brasil. A concepção “socialdemocrata e liberal”, que entende a participação como “*lobby* (quando se trata da classe dominante)” ou como “*reivindicação* ou *demanda* (quando se trata da classe trabalhadora)”, ambas vistas como pressão sobre os órgãos públicos de poder, sobre os “representantes” eleitos. E, ademais, a concepção da “democracia cristã”, que a concebe como uma ação para suprir uma carência, é o conhecido “mutirão”. Assim há duas reduções da

¹⁰ As revoluções burguesas e populares dos séculos XVII e XVIII, as revoluções proletárias do século XIX (a Comuna de Paris) e as revoluções comunistas do século XX (CHAUI, 2006, p. 145).

participação: às “formas variadas de pressão” ou ao “trabalho popular coletivo e voluntário”, a primeira, referindo-se a interesses e a segunda, a carências.

No entendimento de Chaui (2006, p. 146-147), as reduções da participação devem-se às justificativas de que “nas sociedades de massa modernas, a democracia participativa é impossível, pois é impossível a participação política de todos nas deliberações e decisões”. Dessa forma, essas concepções reduzem a participação ao aspecto numérico, quantitativo, subtraindo o seu aspecto político, de direito do cidadão, e, ainda, reforçam a estrutura econômica, uma vez que não contestam a “propriedade privada dos meios sociais de produção e a apropriação privada da riqueza social”. Contrária a estas concepções, a autora julga a participação como “a intervenção periódica, refletida, organizada e constante nas decisões políticas e, por meio delas, na economia”, e ela continua, “é o direito de tomar decisões políticas, de definir diretrizes políticas e torná-las práticas sociais efetivas”.

A proposta de Chaui aproxima-se da concepção de Santos, que propõe a ampliação da participação e de espaços deliberativos, da penetração da democracia participativa na democracia representativa, de forma cada vez mais ampla, quantitativa e qualitativamente, como forma de democratizar o poder, não só no campo político¹¹, mas também na fábrica, na família, na escola e no mundo, do mesmo modo como forma de *democratizar a democracia*.

Ao chegar neste ponto, poderíamos concluir que a participação é a forma e o meio de *democratização* do poder, através do alargamento do campo político para além das eleições, da ampliação de espaços de deliberação (quantitativa e qualitativamente) e da descentralização das instâncias de decisão, concretizando, cada vez mais, a *soberania* de quem, de fato e de direito, deveria ser o verdadeiro detentor do poder: o povo, e não o governo.

Identificada a participação como um dos principais núcleos de processos de democratização, analisaremos, no próximo capítulo, uma das abordagens sobre o tema *democratização da escola*. Dissertaremos sobre a democratização da escola entendida como direito de todo cidadão à *participação* na educação escolar, ou seja, ao acesso a uma educação de qualidade, a qual é reconhecida como direito universal na democracia. No Brasil, este direito compreende o ensino fundamental obrigatório (desde 1996), a educação infantil a partir dos 4 anos de idade (desde 2008) e a universalização do ensino médio (desde 2009).

¹¹ Também para Chaui (2006, p. 139), a democracia não se restringe ao espaço político do Estado, ela abarca toda a sociedade e determina “a forma das relações sociais e de todas as instituições”, por isso “é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva”.

2 DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA: O JOGO AQUÉM DAS REGRAS

No primeiro capítulo, procuramos caracterizar, conceituar, historicizar e analisar *democracia*, tendo em vista que a *democratização* é o elemento central do conceito de *gestão democrática da escola*. Vimos que a *democracia não existe*, o que há são atitudes democráticas e tentativas diferentes de institucionalizar *democraticamente* uma sociedade. Estas tentativas, geralmente, estão agrupadas em torno da ideia de soberania popular, mas existiram diferentes *sistemas* democráticos, que acabaram resumindo-se a um sistema democrático único, o representativo. A consagração dessa forma de democracia, segundo Santos (2011), foi importante na “democratização do mundo”, principalmente, quando as classes populares apropriaram-se dela para conquistar direitos.

Neste sentido, a *escola para todos* e o reconhecimento da educação escolar como direito constitucional foram uma dessas conquistas das classes populares, através de sua atuação e a sua participação no âmbito do sistema democrático representativo, as quais são abordadas como *democratização da escola*.

Vimos também, no primeiro capítulo, que o sistema democrático pode ser caracterizado pela soberania popular e pelo direito “de decidir com base na respectiva maioria”, e que, de modo análogo, é caracterizado pela igualdade de todos, entendido como igualdade de direitos e o direito igual no acesso à cargos públicos. Desde a Grécia antiga, a *isonomia*, a garantia de igualdade para todos os cidadãos, independente de sua classe ou riqueza, sendo, pois, uma característica da democracia, inclusive da representativa.

A democracia carrega a ideia do direito em oposição à ideia de privilégio (Chai, 2006, p. 139). Nesta senda, o tema *democratização da educação* permite que analisemos se todos os cidadãos, independente de sua classe ou riqueza, possuem acesso igualitário à escola; permite que consideremos a ausência de privilégios parte das *regras do jogo democrático*. Isso implica questionar se o direito à escola materializa-se como um direito ou como um privilégio.

No presente capítulo, abordaremos a democratização da escola como ampliação/universalização do acesso, tangenciando o debate sobre a qualidade da educação, a permanência e o sucesso do aluno, procurando verificar se a escola pública efetivamente foi democratizada.

Para tanto, seccionou-se o texto em duas partes: na primeira, será focado o direito à educação como *direito* fundamental de todo cidadão na democracia, que deveria ter acesso *igualitário* à mesma; na segunda, serão apresentados dados sobre a efetivação do direito à

educação no Brasil, a expansão do acesso à escola e indicadores quantitativos de qualidade da educação pública, e, além deles, os desafios que a “sociedade do conhecimento”¹² impõe à universalização da educação.

2.1 O direito à educação escolar

O direito à educação escolar, compreendida como direito humano fundamental e universal, foi debatido e defendido “ao longo da história, por inúmeros documentos, movimentos e campanhas de afirmação e legitimação dos direitos da pessoa humana” (DIAS, 2008, p. 441).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Convenção Nacional Francesa, em 1793, no contexto da Revolução Francesa, em seu artigo XXII, foi uma das primeiras afirmações do direito universal à educação escolar: “A instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, reafirmou, no seu artigo XXVI, que:

Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

A educação escolar, entendida como direito social e humano, ganhou destaque no século XX, sendo que vários autores passaram a defender, com maior ênfase, a sua universalização, bem como a considerá-la com proeminência e como pré-requisito ou pressuposto para o exercício dos demais direitos sociais, políticos e civis (DIAS, 2008, p. 442-443).

¹² O termo “sociedade do conhecimento” é empregado no meio acadêmico com diferentes enfoques, inclusive substituindo os termos “sociedade da informação” e “sociedade pós-industrial”. Neste texto o utilizaremos na ótica de MASSON e MAINARDES (2012, p.73) que afirmam seu uso com maior frequência “para expressar a necessidade de aquisição de conhecimentos por conta da crescente utilização de inovações tecnológicas como a introdução da microeletrônica, da robótica, da automação, etc.”.

No Brasil, embora a Constituição Imperial de 1824 e a Republicana de 1891 afirmassem o direito de todos à educação, a concepção desta como um “direito” passou a ter destaque a partir de 1934, quando a Constituição, promulgada naquele ano, declarou, pela primeira vez, no seu Artigo 140, que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”.

Todavia, embora a Constituição de 1934 tenha inaugurado, no Brasil, a educação como um direito declarado, este direito careceu de efetividade, tendo em vista que, na sua regulamentação, ao ser estabelecido, quando a frequência era-lhe obrigatória, ficou expresso que só o seria apenas em relação aos alunos matriculados, ou seja, o “direito de todos” era um privilégio para os “todos” que estivessem matriculados em algum estabelecimento de ensino (DIAS, 2008, p. 444-445).

O Estado brasileiro só assume a responsabilidade da oferta da educação escolar, através da Emenda Constitucional de 1969, a qual, no seu Artigo 176, dispõe que a educação é um direito de todos e é dever do Estado garantir esse direito. Segundo Dias (2008, p. 445), os anos 1950 e 1960, testemunharam o surgimento de um grande movimento, a “Campanha em Defesa da Escola Pública”, do qual participaram intelectuais, estudantes, professores, líderes sindicais, dentre os quais se destacavam as figuras de Florestan Fernandes, Anísio Teixeira e Paulo Freire.

Na sequência histórica, triste sequência, os anos 1960 e 1970 “foram marcados pelo cerceamento da democracia, desencadeado pelo golpe militar de 1964”, que subtrairia direitos civis e políticos dos cidadãos, prenderia, torturaria, assassinar e perseguiria inúmeras pessoas que reivindicavam direitos, inclusive o direito à educação (DIAS, 2008, p. 446).

O movimento de redemocratização do país, nos anos 1980, enfrentou o contexto ditatorial, o movimento sindical passou a fazer greves, os “sem-terras” começaram a ocupar latifúndios, ambos sendo enquadrados como criminosos contra a segurança nacional. Surgiram novos partidos políticos e grande efervescência na sociedade civil e nas escolas, com a reivindicação de eleições diretas e uma nova Constituição, a qual foi promulgada em 1988 e deu “*status* de efetividade” (DIAS, 2008, p. 446) à educação como direito de todos e dever do Estado: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205).

Todavia, segundo Dias (2008, p. 447), a regulamentação do direito à educação escolar, através da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB 9394/96), “em meio a

um processo de intensa negociação do qual participaram inúmeros setores organizados da sociedade brasileira” com interesses antagônicos, expôs as diferentes visões sobre “os direitos, os deveres e a liberdade de educar”. Fruto deste processo, somente o direito de acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito, foi qualificado como direito público (universal) e subjetivo (do indivíduo) pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e pela LDB 9394/96, ou seja, a educação “é um direito de todos, mas só é obrigatória para o ensino fundamental”:

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (BRASIL, 1996, Art. 4º).

Note-se que, em 1992, o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que havia sido adotado pela Assembleia Geral da ONU no dia 16 de dezembro de 1966, o qual dispõe:

Artigo 13.º

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz.
2. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem que, a fim de assegurar o pleno exercício deste direito:
 - a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos;
 - b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino secundário técnico e profissional, deve ser generalizado e tornado acessível a todos por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;
 - c) O ensino superior deve ser tornado acessível a todos em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;

Posteriormente, ocorreram ampliações da obrigação do Estado: (i) em 2006, o ensino fundamental obrigatório foi ampliado de oito para nove anos (Lei nº 11.114, de 2005); (ii) em 2008, garantiu-se vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (Lei nº 11.700, de 2008); (iii) em 2009, foi assegurada a universalização do ensino médio gratuito (Lei nº 12.061, de 2009).

Percebe-se, portanto, que houve um grande avanço na legislação brasileira, a partir da segunda metade do século XX, no sentido de definir-se a educação como direito universal de todo cidadão. Analisaremos, a seguir, se, efetivamente, “todo cidadão” teve acesso à educação como preconiza o direito, e de forma igualitária, como delibera o sistema democrático.

2.2 Acesso ao “bem” educação escolar

Para Flores (2009, p. 34-35, grifo do autor), os direitos humanos são “o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida”. Por esta razão, conforme o autor, primeiro vêm os “bens”¹³, depois, os direitos¹⁴. O pesquisador considera que os direitos humanos são “dinâmicas sociais que *tendem* a construir condições materiais e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito”.

Segundo esta concepção do que são os direitos humanos, de imediato, é necessário reconhecer que nascemos e vivemos necessitando a satisfação de conjuntos culturalmente determinados de “bens”, materiais e imateriais, sendo a educação um deles. De acordo com o entorno de relações em que vivemos, assim serão os bens aos quais tentaremos aceder e assim serão os bens aos quais conseguiremos aceder, pois tentamos satisfazer as nossas necessidades “imersos em sistemas de valores e processos que impõem um acesso restringido, desigual e hierarquizado aos bens. Esse fato materializa-se ao longo da história por meio de marcos hegemônicos de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano” (FLORES, 2009, p. 38).

Portanto, de acordo com “a ‘posição’ que ocupemos em tais marcos de divisão do fazer humano, teremos uma maior ou uma menor facilidade para ter acesso à educação [...],

¹³ Os “‘bens’ exigíveis para se viver com dignidade: [...] educação, moradia, trabalho, meio ambiente, cidadania, alimentação sadia, tempo para o lazer e formação [...], etc.”, que correspondem a ou “satisfazem necessidades” (FLORES, 2009, p. 34).

¹⁴ “[...] os direitos virão depois das lutas pelo acesso aos bens” (FLORES, 2009, p. 34).

etc.”¹⁵ (FLORES, 2009, p. 36). Como vimos, Flores (2009, p. 36, grifo do autor) considera os direitos humanos como decorrentes de “processos de luta pelo acesso aos bens”, justamente “*porque* vivemos imersos em processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem” a sua obtenção.

O acesso aos bens que os direitos humanos prometem à pessoa humana só seria igualitário se a sociedade não fosse hierarquizada por processos de divisão social do fazer humano “que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens, em posições privilegiadas, e outros em situação de opressão e subordinação” (FLORES, 2009, p. 37). Por isso, os direitos humanos tratados como “fato” podem

confundir os cidadãos e as cidadãs de um determinado entorno político e cultural, pois pode ser que *creiam* que, com o simples fato de que suas expectativas se converteram em normas, já têm assegurado o acesso aos bens para cujo acesso essas normas *deveriam* ser criadas”

[...]

Os direitos humanos não podem ser entendidos separados do político. Entender os direitos como algo prévio à ação social pressupõe uma dicotomia absoluta entre ‘ideais’ e ‘fatos’ (FLORES, 2009, p. 47 e 79, grifos do autor).

Neste sentido, Flores (2009, p. 44) alerta que o direito nunca afirma o que “é”, haja vista que a sua lógica é de natureza deôntica, afirmando, em contrapartida, sempre o que “deve ser”. Quando o direito afirma que “‘somos’ iguais perante a lei, o que, em realidade, está consignando é que ‘devemos’ ser iguais perante a lei”. Assim, “a igualdade não é um fato já dado de antemão. É algo que se tem de construir, utilizando, para isso, todo tipo de intervenções sociais e públicas”.

Das reflexões de Flores, depreende-se que “uma coisa” é ter direito à educação; outra, bem diferente, é aceder materialmente a este “bem”¹⁶, ou seja, uma coisa é o direito, outra é a efetividade do mesmo¹⁷.

¹⁵ Como argumento, Flores (2009, p. 36) formula a seguinte questão: “Ocupam a mesma posição nos referidos sistemas de divisão do fazer humano os habitantes da Noruega e os que nasceram na Somália?”.

¹⁶ Segundo Wood (2011, p. 184), a democracia é limitada sob o capitalismo, uma vez que a igualdade civil, a igualdade de direitos (jurídica), não afetam nem modificam a desigualdade social, a desigualdade de classe. Ao contrário, “a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta”.

¹⁷ Segundo Bobbio (2004, p. 29), “uma coisa é proclamar” o direito, “outra é desfrutá-lo efetivamente”. Para ele “a linguagem dos Direitos [...] se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido”. Para Bobbio (2004, p. 43, grifos do autor), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. E, para protegê-los, segundo o autor, não basta “proclamá-los” (2004, p. 56).

No Brasil, no início do século XX, o sistema escolar fornecia à população uma escolaridade média de cerca de dois anos. Como toda “média” aritmética, ela incluía aqueles que não frequentavam a escola, bem como as, aproximadamente, duas mil e quinhentas pessoas que, a cada ano, diplomavam-se no ensino superior. Um século depois, a escolaridade média oferecida à população, ainda é baixa: apenas dez anos (HELENE, 2012a). No entanto, apesar de ainda ser baixa, a escolaridade média de nossa população, devemos considerar que a ampliação das oportunidades de acesso à escola é inegável e pode ser comprovada com o número de crianças e jovens no sistema escolar que não parou de crescer.

Em 1950, a taxa de matrícula (líquida) no ensino primário não alcançava a metade da população em idade escolar. No começo dos anos 70, já era de 71%. Na década de 1990, de 87% e, em 2000, de 95%. O nível médio também teve um extraordinário crescimento no período. Enquanto nos anos 50 a taxa de matrícula nesse nível não alcançava 30% da população entre 12 e 17 anos de idade, na década de 70 era de quase 50% e, no ano 2000, de quase 70%. Em meados do século XX, menos de 5% dos jovens entre 18 e 23 anos estudava em uma instituição superior (universitária ou não universitária). Nos anos 90, já estavam matriculados no nível terciário mais de 25% dos jovens dessa faixa etária, apesar das grandes disparidades nacionais (GENTILI, 2006, p. 440).

A expansão das taxas de matrícula demonstra que o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado com a inclusão de milhares de crianças e jovens na escola pública. Todavia, a simples expansão das oportunidades de acesso à escola não deve ser vista como afirmação do direito à educação. Embora tenham ocorrido significativos avanços na universalização do acesso à educação, outros dados revelam que os direitos previstos em nossa legislação ainda não se efetivaram: apenas 20% das crianças na faixa etária até os quatro anos, por exemplo, têm atendimento na educação infantil; a evasão escolar antes do término do ensino fundamental está na faixa dos 30%; a taxa de conclusão do ensino médio é baixa (aproximadamente 50%). O significado destes dados é que, ano após ano, cerca de um milhão de brasileiros entra na idade adulta sem o ensino fundamental completo e outros setecentos mil sem o ensino médio (HELENE, 2012b).

Os dados registrados no documento final da Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE/2010) e extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2003 também revelam o quão distantes estamos de universalizar o direito à educação:

da população com mais de sete anos, 11,2% é analfabeto/a, dos/das quais aproximadamente 2,5 milhões estão na faixa de escolaridade obrigatória (7 a 14 anos). Dentre os/as maiores de dez anos, 11,2% não têm escolaridade ou estiveram na escola pelo período de até um ano; 27,5% têm até três anos de escolaridade; e mais de 2/3 da população (60,4%) não possuem o ensino fundamental completo, tendo, no máximo, sete anos de escolaridade (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010, 2010, p. 19).

Consoante Gentili (2006, p. 440), nas últimas cinco décadas, ocorreu “um processo de expansão das oportunidades de acesso à escola, num contexto de persistente negação do direito à educação para as grandes maiorias”.

A universalização do ensino fundamental, que era um desafio até pouco tempo atrás, foi “alcançada”, mas à custa de uma progressiva deterioração da qualidade e dos índices de produtividade das instituições escolares¹⁸, denuncia Gentili (1998, p. 17). Para o autor, essa deterioração é evidenciada pelos insuficientes níveis de aprendizagem dos estudantes; pela má formação dos docentes; pela precariedade da infraestrutura; e pela quase inexistente modernização do sistema educacional (GENTILI, 2006, p.443). Exemplos da insuficiência de aprendizagem na escola pública são os altos índices de reprovação nas classes de alfabetização e a grande dificuldade apresentada pelos educandos no uso da Língua Portuguesa, para a escrita e para a leitura e, além disso, na sistematização e no uso das quatro operações fundamentais (adição, subtração, multiplicação e divisão).

A má formação dos docentes também é colocada como um dos motivos da falta de qualidade na educação, tendo em vista que a maioria das instituições que trabalha com formação de professores, de forma semelhante, enfrenta problemas: apresenta o conhecimento segmentado, oferece pouca prática e não prepara para o enfrentamento dos problemas da escola, principalmente as de periferia, que além das dificuldades de ordem pedagógica, apresentam dificuldades de ordem social, como a violência, a fome e a ausência da família, em muitos casos.

A situação da formação dos docentes sofre um agravamento a partir de 1996, com a nova LDB 9394/96, que abre espaço para a criação de faculdades, com ensino à distância, por teleconferências ou ainda por correspondência, literalmente *sucateando* a formação de professores e atendendo as demandas do mercado, que apontam para uma formação de baixo custo e em um tempo menor que o praticado até então.

Além do problema da formação desqualificada, os docentes enfrentam a imposição de baixos salários e um número elevado de horas de trabalho em turmas muito numerosas. Neste

¹⁸ Gentili (2006, p. 443) afirma existir certo consenso em torno desta afirmação.

contexto, a profissão *professor* passa a ser desprezada pela precariedade das condições de trabalho associadas à docência.

A insuficiente e precária infraestrutura também tem causado a deterioração da qualidade da educação. As escolas públicas, de um modo geral, possuem pouca infraestrutura, cita-se, como exemplo, uma escola da rede estadual de ensino, situada na periferia da cidade de Passo Fundo-RS, onde as salas de aula são pequenas, os banheiros apresentam problemas no esgoto, há um laboratório de Ciências sem material, há biblioteca com poucos livros que não sejam apenas de cunho didático, os quadros-verdes são defeituosos, faltam vidros em algumas janelas, muitas classes e cadeiras estão em péssimas condições de uso, não há quadra de esportes coberta, o refeitório é muito pequeno e não possui ventiladores, nem aquecedores nas salas de aula, entre outras coisas.

Associado ao problema da infraestrutura está a quase inexistente modernização do sistema educacional, que ainda não oferece para todas as escolas o acesso às tecnologias de multimídia, de diferentes linguagens e de *internet*, ficando a maioria das escolas públicas com giz, quadro-verde e, ainda, matrizes de reprodução a álcool.

As transformações desencadeadas na escola pela inclusão massiva de contingentes sociais até então excluídos do sistema escolar e pela ampliação do papel originário da escola, de intermediar as relações entre o ser humano e o conhecimento acumulado pelas gerações anteriores, para outras intermediações, como a dos seres humanos (os estudantes) e as suas necessidades básicas fundamentais, como a alimentação, saúde, lazer, esporte, etc., têm originado um conjunto de críticas a essa instituição. A principal delas é a de que não consegue cumprir com o seu papel originário, que é o de (bem) educar as crianças, ou seja, critica-se a qualidade do ensino público.

Por outro lado, o sistema educacional brasileiro abriu espaços para diversas instituições escolares particulares, com condições econômicas e de qualidade do ensino diferenciadas, sobretudo na educação básica. O acesso a tais instituições depende do poder aquisitivo de cada cidadão, sendo que os que têm melhores condições de vida ficam com as escolas de melhor qualidade e os pobres com escolas (públicas) carentes, com insuficiência de recursos materiais, pedagógicos e humanos.

Os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁹ (IDEB) confirmam as distorções na qualidade do ensino de ricos e pobres, conforme os dados de 2009 e as projeções para o Brasil em 2021:

¹⁹ O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do

IDEB 2005, 2007, 2009 e Projeções para o BRASIL

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental						Ensino Médio					
	IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas		
	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
TOTAL	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7	5,5	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	5,2
Dependência Administrativa																		
Pública	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	5,8	3,2	3,5	3,7	3,3	3,4	5,2	3,1	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Estadual	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3	3,0	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Municipal	3,4	4,0	4,4	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,6	3,1	3,3	5,1	2,9	3,2	-	3,0	3,1	4,8
Privada	5,9	6,0	6,4	6,0	6,3	7,5	5,8	5,8	5,9	5,8	6,0	7,3	5,6	5,6	5,6	5,6	5,7	7,0

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

(INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012).

Enquanto a nota do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental nas escolas municipais é de 4,4 em 2009, nas escolas privadas é de 6,4, e a projeção, para 2021, é que a distorção continue: a projeção da nota é de 5,7 nas escolas municipais e 7,5 nas escolas privadas.

Outros índices revelam a mesma distorção: o tempo médio para a conclusão de uma série, no Rio Grande do Sul, é de 1,2 anos na rede pública e de 1,1 na média das duas redes (pública e privada), nos anos iniciais do ensino fundamental em 2005. Este indicador demonstra que o tempo de conclusão é inferior na rede privada, embora não existam dados apenas da rede privada. No ensino médio, a média sobe para 1,5 anos na rede pública e cai para 1,4 na média das duas redes (pública e privada). A taxa de aprovação média (%) nos anos iniciais do Ensino Fundamental é de 85,4 na rede municipal caindo para 82,9 na rede estadual e, nos anos finais, de 81 na rede municipal, caindo para 74,7 na rede estadual²⁰.

Por conseguinte, podemos entender que a expansão no sistema educacional foi quantitativa e não foi acompanhada pela melhora da qualidade, pelo menos para a maioria da população, comprometendo a efetiva democratização da escola.

A distorção existente entre o ensino público e o privado leva-nos a afirmar que a promessa de “igualdade de direitos para todos” do sistema democrático, ainda está por se concretizar. Os ricos ainda estudam nas escolas ricas (públicas ou privadas) e os pobres nas escolas pobres (na maioria, públicas), pois os ricos aproveitam as oportunidades qualificadas que são oferecidas pelo poder público, uma vez que a seleção para ocupar a maioria das vagas dessas instituições é meritocrática e excludente, visto que não observa as condições objetivas de ensino que cada educando teve até o momento da seleção. Restam aos menos favorecidos

ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Para maiores detalhes sobre a definição e construção do Ideb, consultar a publicação “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (Ideb), na Série Documental – Texto para Discussão nº 26, disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2012.

²⁰ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>. Acesso em: 22 mar. 2012.

economicamente as escolas e as universidades privadas, sem muitos recursos para investimentos em pesquisa, bibliotecas, laboratórios, hospitais universitários, etc. Por seu turno, a exclusão educacional pelo insucesso ou evasão e a má-qualidade do ensino público tendem a agravar a desigualdade social na chamada sociedade do conhecimento²¹.

Para Pochmann (2010, p. 64), nas próximas duas décadas o Brasil, alcançará o seu auge demográfico²² (230 milhões de habitantes), em um contexto em que a base das novas ocupações, empregos, trabalhos, tendem a ser no setor terciário²³ (serviços), o qual abrange o que se está chamando de *trabalho imaterial*²⁴, aquele que não precisa de um local determinado e fixo para a sua realização (a fábrica, a empresa, etc.).

A sociedade do conhecimento, do trabalho imaterial, requer uma espécie de “supertrabalhador”²⁵. Se, na sociedade industrial, o ensino superior era o “teto” de escolarização e esta ocorria apenas em uma fase da vida, geralmente, na juventude; na sociedade do conhecimento, ou pós-industrial, que complexifica o trabalho cada vez mais, o ensino superior é o “pisso”, a escolarização mínima para obter-se uma boa colocação no mercado de trabalho (mesmo que isso não seja uma garantia). Para Pochmann (2010, p. 95), na sociedade urbano-industrial, no trabalho material, o sistema educacional concentrava-se nas faixas etárias mais baixas (crianças, adolescentes e jovens) e limitava-se à tarefa antecipadora ao trabalho. Após o ingresso no mercado de trabalho, praticamente abandonava-se o estudo, uma vez que o conhecimento adquirido durante a passagem pelo sistema educacional e de qualificação mostrava-se suficiente para permitir o exercício laboral durante 30/35 anos, até a aposentadoria. As ocupações e a trajetória de trabalho eram relativamente rígidas, permitindo poucas alterações profissionais do ingresso até a saída do mercado de trabalho.

Na sociedade do conhecimento, conforme Pochmann (2010, p. 65 e 95), a vinculação do trabalhador à escola será para toda a vida, devido à necessidade constante de atualização, e

²¹ Para Pochmann (2010, p. 66), o trabalho material predominou na sociedade agrária e na sociedade urbano-industrial; o setor terciário (comércio, serviços privados e públicos) passou a ganhar maior dimensão na economia, a partir da metade do século XX, o que veio acompanhado da revolução das novas tecnologias de conhecimento e informação, a chamada sociedade do conhecimento. Nela, o setor de serviços está cada vez mais informatizado e parte do trabalho, que ele necessita, pode ser realizado em qualquer lugar e horário.

²² Depois desse ápice, o Brasil ingressará na fase de redução absoluta de sua população.

²³ Atualmente, segundo Pochmann (2010, p. 64), estaríamos vivenciando uma fase de transição do trabalho industrial para o do conhecimento, decorrente das transformações no modo de produção capitalista, que influenciarão a educação e a escola.

²⁴ “O trabalho imaterial que resulta do esforço humano não se transforma em algo concreto, palpável ou tangível” (POCHMANN, 2010, p. 64).

²⁵ O trabalhador, cada vez mais, leva para casa novas demandas informacionais de trabalho (por celular, internet), ficando em “disponibilidade permanente”, gerando ganhos de produtividade para as empresas e trabalho não remunerado para os empregados, produzindo maior concentração de riqueza (POCHMANN, 2010, p. 64).

não só nas suas fases mais precoces – geralmente até os 20 anos de idade. A transição do sistema educacional para o mercado do trabalho e o processo de educação para toda a vida assumem maior relevância para a absorção de novas oportunidades de trabalho, não mais como uma obrigação, porém, como consequência direta de decisões tomadas previamente. Isso porque, na sociedade do conhecimento, a preparação para a vida laboral tende a ser cada vez mais decisiva, com a educação e a formação ocupando papel central na trajetória de vida. Assim sendo, o tempo de formação para o ingresso no mercado de trabalho necessita ser ampliado, enquanto a educação e a formação ocupacional transformam-se em algo continuado ao longo da vida útil das classes trabalhadoras.

Este contexto coloca para o sistema educacional o desafio da universalização do ensino superior, em uma realidade na qual não conseguimos universalizar o ensino médio, possuímos elevadas taxas de evasão no ensino fundamental e a *qualidade* da educação é um privilégio (dependendo da condição social do cidadão) e não um *direito* (como preconiza o sistema democrático).

Todavia, a universalização do ensino superior não é uma meta que está posta para a educação nacional. O Projeto de Lei nº 8.035/2010, encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional, que trata do Plano Nacional de Educação II (PNE II), apresenta, como meta, para 2020, a expansão de 5,3 milhões de matrículas no ensino superior. Entretanto, o projeto não acatou a deliberação do CONAE 2010 de que 60% dessas vagas fossem públicas, de modo que, até o final da década, a universidade pública fosse responsável por 42% da oferta de vagas (CARA; ARAÚJO, 2011, p. 77).

Em relação ao ensino superior, o fato é que os filhos dos ricos estão postergando o seu ingresso no mercado de trabalho para depois dos 20 anos de idade, após a conclusão da graduação, da pós-graduação lato sensu, ou até stricto sensu, em muitos casos. Entrando mais tarde no mercado de trabalho, eles estão mais bem preparados, do ponto de vista de sua vida escolar-acadêmica, para obter os principais postos de ocupação. Os filhos dos pobres ingressam muito cedo no mercado de trabalho e com pouca escolarização, ocupando os piores postos de trabalho, os menos remunerados (POCHMANN, 2010, p. 65). Muitos deles tentam dar continuidade ao ensino formal e enfrentam as piores condições: ensino noturno, após a jornada de trabalho, sem tempo para realizar estudos e atividades extraclasse, entre outras adversidades.

Rumo a uma sociedade verdadeiramente democrática, na qual a educação escolar fosse um direito de todos²⁶, a proposta de Pochmann é de que o Estado deveria financiar a inatividade universal dos estudantes até os 20 anos de idade através do fortalecimento das políticas públicas, aumentando os fundos públicos²⁷ para o financiamento da educação e da formação ocupacional para a vida toda (POCHMANN, 2010, p. 97).

Porém, conforme advertem Cara e Araújo (2011, p. 79), o projeto do PNE II de que o país gaste 6,943% de seu Produto Interno Bruto (PIB) por ano em educação, nos próximos dez anos, para cumprir as suas metas, é insuficiente para “colaborar com a universalização de qualidade no Brasil”. Para tanto, segundo os autores, que realizaram uma estimativa de custos de cada uma das metas do PNE II²⁸, são necessários, pelo menos, 10,74% do PIB, de modo que “daqui a dez anos, o cenário da educação brasileira será pouco diferente do que já é verificado hoje, ou seja, o direito à educação não será efetivamente consagrado”, de acordo com os parâmetros constitucionais.

Retomando, neste ponto, o tema da democracia, devemos destacar que ela é uma das formas de governo que não é compatível com a exclusão educacional. O sistema democrático pressupõe, conforme Müller (2000, p. 20-22), “que o povo *na sua totalidade* possa participar efetivamente do processo político”, de modo que a exclusão social, política, econômica e cultural, e ainda a exclusão educacional, ou seja, as várias formas de exclusão são (ou deviam ser consideradas) incompatíveis com a democracia, visto que as pessoas “demais ocupadas com a sobrevivência do dia-a-dia” estarão em desvantagem em relação às outras, terão muito menos possibilidades efetivas de engajar-se politicamente ou exercer influência nas organizações políticas existentes.

Neste sentido, vimos, no presente capítulo, que embora o direito à educação seja reconhecido como direito humano na democracia brasileira, portanto, como direito de todos

²⁶ Pochmann (2010, p. 67 e 96) argumenta que os ganhos da produtividade imaterial podem possibilitar um “novo padrão civilizatório, com jornada de trabalho pela sobrevivência não superior a 12 horas semanais, ingresso no mercado de trabalho somente após a conclusão do ensino superior e educação para a vida toda”. O autor propõe ainda que, no atual período de transição, face ao imperativo que representa a necessidade de educação para a vida toda, as jornadas de trabalho devem ser limitadas a 25 horas semanais, no período anual de 200 dias, para possibilitar aos trabalhadores tempo para educação.

²⁷ Pochmann (2010, p. 14) vê o Estado como o ente que administra um fundo de recursos públicos, constituído através da tributação. Este fundo público, atualmente, mais de um terço do PIB brasileiro, é chamado, por ele, de “propriedade social”; propriedade que pode ser “administrada” de forma “científica-legal” ou de forma “democrática”; pode ser controlada pela “técnica” ou pela “política”; pelas esferas “público-estatais” ou pelas esferas públicas não estatais (a sociedade).

²⁸ Dentre as quais se destacam: atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creche até 2020; universalização do atendimento das crianças de quatro e cinco anos até 2016; universalização do atendimento de crianças de seis a quatorze anos; universalização do atendimento de jovens de quinze a dezessete anos até 2016; universalização da alfabetização de jovens e adultos; acesso à educação de pessoas com deficiência; alcance da cobertura de 50% de escolas em regime de tempo integral; inclusão de alunos de EJA no ensino profissionalizante; duplicação da matrícula de educação profissional, etc. (CARA; ARAÚJO, 2011, p. 76-77).

(universal), efetivamente, pelos dados anteriormente expostos, não o é. A exclusão e a desigualdade educacional entre ricos e pobres, na chamada sociedade do conhecimento, aumentarão ainda mais as diferenças sociais e de classe entre os cidadãos supostamente iguais. Consequentemente, abre-se o fosso entre as respectivas possibilidades de participação; fica mais difícil construir formas de democratização da escola e da sua gestão.

Atualmente, o acesso à escola pública (em diferentes níveis) e à educação de qualidade permanece sendo um *privilegio* e decorre da *posição* que cada cidadão ocupa no atual marco de divisão do fazer humano no Brasil, não sendo um direito garantido a todos. Percebemos, portanto, que pode ser impróprio afirmar que *efetivamente* tenha ocorrido a tão propalada *democratização* do acesso à escola, que foi o aspecto da *democratização da escola* que pretendemos ter analisado neste capítulo. Portanto, metaforicamente, *o jogo está aquém das regras*.

A análise fez-nos refletir sobre a necessidade de ampliação permanente da universalização da escola pública de qualidade no Brasil, ou seja, da efetiva *democratização* da educação, haja vista que, sem esta, a *democratização* da gestão da escola, que será objeto do capítulo seguinte, pode parecer um objetivo menor. Embora se constitua num bom meio de avançarmos na democratização do acesso e garantia da qualidade da escola pública.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: DIFERENTES JOGOS, A MESMA REGRA

No Brasil, em consonância com Hora (1997, p. 35), a democratização da escola tem sido analisada sob três aspectos: (i) democratização como ampliação/universalização do acesso à escola; (ii) democratização dos processos pedagógicos, com vistas a assegurar a permanência e o sucesso do aluno; e (iii) democratização dos processos administrativos. Para a autora, o “processo de democratização da escola passa necessariamente pelo atendimento desses três aspectos”.

Um destes aspectos foi objeto de análise no capítulo anterior: a democratização como ampliação/universalização do acesso à escola, em outras palavras, o direito de participar da política pública da educação. Sobre o tema, verificamos que a expansão no sistema educacional foi quantitativa e não por uma melhor e mais igual qualidade. A universalização da educação de melhor qualidade ainda não é uma realidade, em decorrência, dentre outros fatores, dos insuficientes recursos públicos investidos nela. Por conseguinte, a educação de qualidade permanece sendo um *privilégio* e o acesso a ela depende mais da posição social do cidadão do que do *direito* à educação escolar, ou seja, neste aspecto, *o jogo* está *aquém* do previsto nas *regras* do sistema democrático brasileiro.

O outro aspecto sobre o qual a democratização da escola tem sido examinada é a democratização nos processos pedagógicos, os quais permitiriam “a permanência do educando no sistema escolar, através da ampliação de oportunidades educacionais”, com vistas a um ensino de melhor qualidade (HORA, 1997, p. 35). Neste campo de estudo, são consideradas a construção da cidadania no cotidiano escolar e nas salas de aula, enfocando, por exemplo, o currículo, os valores éticos adotados pelos membros da comunidade escolar, a forma das relações interpessoais no tocante aos conflitos de ideias e diferenças, e a metodologia do ensino (ARAÚJO, 2012, p. 1-5). Porém, cumpre referir que este viés, da democratização da escola, não será objeto de análise deste capítulo, embora o perpassasse, pois a gestão democrática se materializa também por meio deles.

O terceiro enfoque pelo qual é observada a democratização da escola é a democratização da gestão escolar, a qual se pretende abordar neste capítulo. A gestão escolar “refere-se à esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino” (VIEIRA, 2007, p. 61),

diferenciando-se da gestão educacional²⁹, que compreende a gestão de forma ampla, abrangendo a organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, o disciplinamento da educação pública e privada, bem como as competências de cada esfera em relação à oferta de educação pública. Na esfera de abrangência da gestão escolar, no quadro dos princípios e diretrizes da gestão educacional e da gestão pública, discutem-se temas como a participação e a autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Discutir a participação é retomar a *regra do jogo* na democracia moderna, a representação, e analisar como ela se materializa na gestão escolar.

Iniciaremos a nossa análise, historicizando a administração escolar no Brasil e caracterizando os diversos matizes da gestão técnico-científica, vertente dominante no seio daquela administração até meados dos anos 1980.

Na sequência, apresentaremos a gestão democrática do ensino e a participação como direitos estabelecidos pela CF/1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pela LDB 9394/96. Esta apresentação permite inferir uma *nova regra* no âmbito desta pesquisa: a gestão democrática do ensino e a participação, por serem direitos constitucionais (a primeira) e legais (a segunda), são tomadas como a *regra do jogo* na gestão escolar. Neste tópico, verificaremos se estes direitos já são uma realidade, ou seja, se já foram efetivados, expondo o caso específico da escolha de dirigentes escolares.

Em seguida, considerando que existem diferentes interpretações e formas de efetivação do princípio da gestão democrática da escola, analisaremos as concepções de gestão escolar, aprofundando apenas sobre a gestão democrática, já que a gestão técnico-científica foi apresentada no início do capítulo e que não temos a intenção de abordar, dado os limites da pesquisa, as concepções de gestão autogestionária e interpretativa.

No tópico destinado ao enfoque da gestão democrática, procuraremos caracterizá-la e diferenciá-la em relação à proposta de administração escolar. Analisaremos ainda a relação da escola com o sistema de ensino e deste com os organismos internacionais³⁰, apontando as influências que exercem e como estas refletem na gestão da escola. Resgataremos também o papel do diretor escolar, primeiramente, com ênfase na administração, depois, o papel político e, por fim, o caráter gerencial que tem sido exigido pelas transformações que perpassam a

²⁹ Para Lück (2006c, p. 35), a gestão educacional corresponde à dinâmica de gerir o “sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas”.

³⁰ Organismos Internacionais são entidades formadas por Estados-Nação e que são detentoras de personalidade jurídica de Direito Internacional, por exemplo: Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Mundial (BM); Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Organização das Nações Unidas (ONU); Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Tecnologia (UNESCO).

questão da gestão escolar. Isto tudo, possibilitará verificar se existem propostas de diferentes *jogos*, diferentes práticas, diferentes concepções, a partir da mesma *regra* (o direito à participação e à gestão democrática do ensino público).

Por fim, considerando que “as concepções de gestão escolar refletem diferentes posições políticas e concepções do papel da escola e da formação humana na sociedade” (LIBÂNEO, 2004, p. 123), discutiremos a relação da escola com a sociedade, procurando analisar a historicidade e os objetivos daquela, observando, ainda, a relação entre as “tendências pedagógicas” e as diferentes “concepções de gestão”.

3.1 Administração escolar: matizes da concepção técnico-científica da gestão escolar

A administração, na sua forma mais tradicional, pode ser entendida como “um processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de recursos”, de forma mecânica e utilitária, tendo em vista os fins da instituição. O ato de administrar equivale a comandar e controlar, através de uma visão “objetiva” que “atua” sobre a realidade (LÜCK, 2006c, p. 57-58).

A “administração escolar”, por sua vez, tem os seus fundamentos e paradigmas na Teoria Geral da Administração, a qual possui três matizes principais no século XX: a clássica, a psicossocial e a contemporânea (HORA, 1997, p. 36-41).

O matiz clássico surge no bojo da consolidação da Revolução Industrial e divide-se em três movimentos cujos princípios podem ser observados em práticas administrativas no presente: administração científica (Taylor), administração geral (Fayol) e administração burocrática (dysfunção da racionalidade de Weber). O primeiro destes movimentos estabeleceu o controle do trabalho como elemento central de gerência, criando uma nova forma de organização e um trabalhador melhor remunerado e com poder maior que os demais, responsável pelo planejamento e controle das atividades de todos: o administrador. O segundo movimento também se fundamentou na divisão do trabalho, reforçando a necessidade do estabelecimento da autoridade, da disciplina, da unidade de comando, da unidade de direção, da centralização, da hierarquia, da ordem, mas inovou ao propor a necessidade de remuneração, equidade, estabilidade no quadro de pessoal, iniciativa, espírito de solidariedade e lealdade como elementos fundamentais na administração, concretizando a subordinação dos interesses individuais aos gerais, contudo, fazendo os “individuais” acreditarem que os seus interesses estão contemplados no “geral” interesse da empresa, do negócio, do capitalismo. O

terceiro movimento, por sua vez, cria estruturas burocráticas a partir da concentração dos meios materiais nas mãos dos chefes, reforçando a separação entre planejamento e execução, trabalho manual e intelectual, e adotando a “eficiência” como critério administrativo central, com vistas a produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo (HORA, 1997, p. 36-38).

Centrada no positivismo e adotando o método da administração científica, a administração escolar orientava-se pelos “princípios da racionalidade limitada; da linearidade; da influência estabelecida de fora para dentro; do emprego mecanicista de pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais de sentido limitado” (LÜCK, 2006b, p. 36). Nesta perspectiva, os problemas seriam decorrentes da falta de recursos, especialmente, humanos³¹ e financeiros.

O matiz psicossocial, na teoria administrativa, surge nos anos 1920, contrapõe-se ao critério da eficiência como núcleo da administração; concebe a organização como um sistema “orgânico e natural”, no qual a administração deve realizar a “integração funcional de seus elementos componentes” com vistas à eficácia e à eficiência “técnica”. Neste caso, o administrador é visto como o “agente integrador” a serviço dos “melhores resultados”, os quais só podem ser obtidos com ordem, equilíbrio, harmonia, integração, e é ele quem regula o processo de decisões à luz de dois critérios: eficácia e eficiência. Na educação, este matiz de pensamento preocupa-se com o alcance dos objetivos educacionais propostos, centrando-se na eficácia, haja vista que a eficiência é algo extrínseco à instituição escolar (HORA, 1997, p. 38-39).

Por fim, o matiz contemporâneo da teoria administrativa defende a “efetividade” como critério validador da administração, entendido como “mensuração da capacidade de produzir a solução ou resposta desejada”. Na educação, este matiz tenta superar “as limitações da eficiência aliada a produtividade interna das organizações e a eficácia comprometida com a consecução dos objetivos”, passando a referir-se a objetivos sociais mais amplos, como o desenvolvimento econômico e social e a melhoria das condições de vida. A efetividade, como critério de desempenho, “mede a capacidade de encontrar a solução ou resposta desejada pelos participantes” e “objetivos sociais mais amplos externos ao sistema educacional”, possibilitando ultrapassar os muros da escola e aliar-se a movimentos da sociedade (HORA, 1997, p. 39-40).

³¹ A expressão recursos humanos revela uma concepção utilitarista, que não considera as pessoas como potencialmente criativas, mas como meras executoras de tarefas variadas e, conseqüentemente, desresponsabilizadas pelos resultados finais do seu trabalho.

Na década de 1970, no bojo da crise econômica mundial, emergiram questionamentos teóricos, a partir da fenomenologia, do existencialismo, do método dialético, críticas e questionamentos dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade na administração, estabelecendo a “relevância humana” como critério chave desta, o qual propõe que a administração deve estar articulada e limitada pela exigência de qualidade de vida humana dos participantes da organização, definida de acordo com as suas próprias opções existenciais. Trata-se de critério ético, cuja medida ocorre através da avaliação do significado, do valor, da importância e da pertinência dos atos e fatos administrativos para a vida dos participantes. No âmbito da educação, esta perspectiva está posta para os processos participativos, solidários e democráticos de administração, que seriam, em tese, os com maior possibilidade de serem relevantes para os indivíduos (HORA, 1997, p. 40-41).

A perspectiva sistêmica é outra forma de compreender a administração escolar, a qual identifica a escola como um sistema social aberto, adota conceitos como “entrada” (*input*), saída (*output*), processo, produto, realimentação (*feedback*), e visa ao alcance do equilíbrio interno e externo, o aperfeiçoamento da estrutura da escola e a eficiência no alcance dos objetivos definidos pela sociedade. Segundo Hora (1997, p. 44-46), subjacente à concepção sistêmica está a proposta de manutenção do *status quo*, da flexibilidade, da adaptação, da integração e da inovação.

Descritos os diferentes matizes gerais da teoria administrativa, que se voltam fundamentalmente para a organização de empresas, Hora (1997, p. 41-42) afirma que eles têm sido aplicados à atividade específica da educação, decorrendo disto propostas de vínculo estreito entre “administração de empresas” e “administração escolar”. Para a autora, é mais que possível identificar esta como uma das tendências da administração escolar brasileira: a de adotar os pressupostos da administração de empresa na educação, sendo um de seus expoentes José Querino Ribeiro (1978). Nesta tendência, ocorre a convergência de dois movimentos: o dos teóricos da administração de empresas que têm se esforçado por elaborar referenciais teóricos generalizantes de modo que possam ser aplicados na administração de qualquer tipo de organização (seja empresa ou não) e dos teóricos da administração escolar que validaram e ainda validam as suas proposições com base nestas teorias, defendendo os mesmos padrões de eficiência e “racionalidade” das empresas para as escolas.

3.1.1 Crítica/ limites da concepção de administração escolar

A crítica que foi feita à proposta de aplicar os pressupostos teóricos, metodológicos e práticos da administração de empresas à administração escolar enfatizou elementos internos e elementos externos à escola.

Em relação aos elementos internos da escola, a administração escolar apresentava-se com pressupostos que se configuraram como os seus entraves, conforme elenca Lück (2006c, p. 57-63):

- a) presumir previsíveis o ambiente de trabalho e o comportamento humano, para que possam ser controlados;
- b) encarar crise, ambiguidade e incerteza como “disfunções” ou “problemas” e não como situações inerentes a processos sociais;
- c) acreditar que o sucesso alcançado pode manter-se por si mesmo sem novos esforços e responsabilidades;
- d) considerar a falta de recursos como o principal impedimento à realização do trabalho e à promoção de resultados;
- e) defender a imutabilidade de modelos e ações que “estão dando certo” e a importação de modelos de ação que “deram certo” em contextos distintos;
- f) considerar os participantes cativos da organização, no caso, os professores e alunos, como peças passivas nos processos de tomada de decisão;
- g) entender “anormalidades” em relação às regras e normas como “disfunções” que devem ser reprimidas e coibidas, ou até eliminadas;
- h) atribuir ao dirigente maior, na estrutura hierárquica, o poder de tomar decisões, cabendo aos “subalternos” implantá-las;
- i) acreditar na evolução por crescimento, incremento ou agregação indefinidos (crescer sempre);
- j) ver, na objetividade, a garantia dos bons resultados e, na técnica, o seu elemento fundamental.

Segundo Lück (2006c, p. 63-64), tais pressupostos seriam a própria limitação, tendo em vista que, na complexidade dos processos sociais e na interação interpessoal, fica caracterizada a “dialética entre motivações e interesses pessoais de um lado e necessidades sociais de outro, cada situação tem sua dinâmica e movimento”. Nestes processos, ao contrário do que pressupõe a administração, “crises, ambigüidades [*sic*] e incertezas” são

inerentes, servindo até mesmo como elementos mobilizadores dos agentes e contribuindo nos processos de aprendizagem.

Em relação aos elementos internos da escola, a crítica feita, na ótica de Hora (1997, p. 44), é que a proposta de administração escolar estava articulada às determinações socioeconômicas, as quais, podemos afirmar, são hegemônicas no atual momento histórico e respondem pelo nome de “modo de produção capitalista”, baseado na propriedade privada dos meios de produção e na divisão social do trabalho, em que a grande maioria das pessoas é proprietária apenas de sua força de trabalho, a qual é transformada em mais uma mercadoria a ser posta em circulação e comércio, sujeita, como todas as outras, à concorrência e às oscilações existentes entre oferta e procura. Esqueceram os especialistas em administração escolar que todas as relações, formas de organização e objetivos propostos pela sua ciência da “administração”, são históricas e pertinentes a este modo de produção social. O que pretendiam e muitos ainda pretendem, em última instância, é transformar a política em administração.

Por outro lado, a autora destaca que a natureza do processo educativo é distinta da natureza do processo produtivo, sendo este outro aspecto a apontar a limitação da proposta de aplicar em uma escola a mesma forma de administração de uma fábrica (HORA, 1997, p. 47-48).

Do ponto de vista da democracia, a administração escolar técnico-científica tem sido criticada pelo seu conservadorismo e pela sua limitação de visão ao pretender transformar questões que deveriam ser consideradas políticas, em questões “puramente” técnicas. O conservadorismo da concepção, já denunciado por Paro (2001, p. 124-129), decorre da aplicação da administração capitalista na escola, a qual teve origem e serve para defender os interesses do capital e dos capitalistas, de acumulação ilimitada, e não os interesses da sociedade, de democratização cada vez mais ampla de direitos.

No aspecto político, Chauí (2002, p. 337-338) denuncia que a administração escolar reforça a forma de divisão social do trabalho proposto pelo capitalismo e pelas suas empresas, a qual separa, inclusive nas escolas, os “competentes que sabem e os incompetentes que executam”. A filósofa reforça a influência da ideologia de que “a posse de certos conhecimentos específicos tornou-se um poder para mandar e decidir”. Esta forma de divisão social converteu-se, segundo a autora, “na ideologia da competência técnico-científica, na idéia [*sic*] de que quem possui conhecimentos está naturalmente dotado de poder de mando e direção”. Tal concepção é contrária à de democracia. Esta ideologia “invadiu a política, a qual passou a ser considerada uma atividade reservada para administradores políticos competentes,

não uma ação coletiva de todos cidadãos”. Chaui considera, ainda, que esta ideologia é um obstáculo à participação política e à democracia.

A concepção de administração escolar técnico-científica foi predominante até meados da década de 1980³². Este dado é bastante relevante, pois, se considerarmos a história da educação brasileira, verificaremos que a concepção de administração escolar vigorou de forma absoluta, na maior parte de sua existência. A tradição democrática é de curta e recente vida (aproximadamente trinta anos).

Vitor Paro, quando publicou a primeira edição de *Administração Escolar* – introdução crítica, em 1986, afirmava que os trabalhos teóricos de até então sobre Administração Escolar, de modo geral adotavam, “implícita ou explicitamente, o pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista”, ressaltando que, principiavam por surgir contribuições de autores que iam contra esta tendência, dentre os quais citava Cury (1983), Gonçalves (1980), Gonzalez Arroyo (1979; 1982 e 1983), Nosella (1982), Saviani (1980), Tragtenberg (1978 e 1985) e Zung (1984), e destacando, ademais, que não se podia esquecer “o trabalho mais antigo de Anísio Teixeira (1968) que, embora inspirado na filosofia liberal, coloca-se frontalmente contra qualquer tentativa de aplicação da administração empresarial na escola” (PARO, 2001, p. 124).

Os movimentos democráticos emergentes, nos anos 1970, passaram a fazer duras críticas ao modelo de administração escolar e a defender a gestão democrática da educação, expressando, conforme Oliveira (2002, p. 136), “a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar” e passando a representar “a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e de trabalho, onde diferentes interesses podem se confrontar e, ao mesmo tempo, dialogar em busca de conquistas maiores”.

No bojo deste amplo movimento social, principiou também a redemocratização do país, resultando na promulgação de uma nova Constituição Federal, em que a gestão democrática do ensino público foi consagrada como um direito do cidadão, o qual se pretende analisar na sequência.

³² Embora Libâneo (2004) assevere que ainda é predominante na maioria das escolas.

3.2 O direito à gestão democrática do ensino e sua efetividade

O direito à gestão democrática do ensino (a democratização *na* escola) é filho da luta pelo acesso à educação escolar (a democratização *da* escola). O debate sobre o primeiro, conforme Luce e Medeiros (2006, p. 15), tomou vulto depois de 1970, a partir das lutas da classe trabalhadora pelo direito à escola pública, questionando a falta de vagas, as altas taxas de reprovação, o abandono escolar, as condições precárias da escola e a limitada qualificação profissional do magistério. Os docentes, a partir de 1980 (época das greves do ABC, dos primeiros acampamentos de “sem-terra”, da abertura política e surgimento de novos partidos), retomaram a sua organização sindical (obstaculizada desde 1964 pela ditadura militar), conquistando planos de carreira em suas mobilizações e começando a questionar a “organização burocrática e hierárquica da administração escolar”, além de “denunciar o uso das escolas para apadrinhamentos políticos”.

Fruto deste período histórico, de amplas mobilizações sociais e populares, assim como de crise socioeconômica e institucional, em um momento de “desarranjo e limitações no poder constituído e nos segmentos hegemônicos” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 23), os setores progressistas da sociedade lograram conquistar avanços no que tange à gestão do ensino. Ela passou a figurar na CF/1988, a qual consagrou a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, Inciso VI). O mesmo princípio começou a ser reproduzido e constar nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais (as *constituições* municipais).

Junto com este princípio, a escola foi reconhecida como estabelecimento de ensino e não como setor da organização pública (BRASIL, 1996, Art. 12).

Em 1990, o ECA passou a assegurar à criança e ao adolescente o “direito de organização e participação em entidades estudantis” (Art. 53, Inciso IV) e aos pais ou responsáveis o direito a “participar da definição das propostas educacionais” (Art. 53, Parágrafo Único).

A aprovação e a promulgação da nova LDB 9394/96 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)³³, em

³³ “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em primeiro de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012). O FUNDEF esteve ativo de 1997 a 2006 e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

1996, e do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, também decorreram de um intenso processo de lutas, mobilização e participação. Contudo, a estes campos de batalhas seguiram “tortuosos e longos processos, nos quais houve muita polêmica, manobras políticas, substitutivos, emendas, cujo resultado final desgostou a muitos que sonhavam com um avanço democrático mais significativo” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 23).

Apesar disso, a LDB 9394/96 foi a primeira das leis de educação “a dispensar atenção particular à gestão escolar, marcando um momento em que a escola passa a configurar-se como um novo foco da política educacional” (VIEIRA, 2006, p. 34). A lei detalhou as incumbências dos estabelecimentos de ensino (Art. 12):

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência *[sic]* e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;³⁴
- VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.³⁵

Desde a nova LDB 9394/96, de acordo com Vieira (2006, p. 34-35) “a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica constituem a primeira e principal das atribuições da escola” e tornaram-se tarefas específicas de sua gestão “gerir seu patrimônio imaterial – as pessoas, as idéias *[sic]*, a cultura produzida no seu interior – e material, prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros [...]”, além da “incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem”. Para a autora os três dispositivos do Art. 12 da LDB 9394/96 que tratam desses tópicos “remetem ao coração das responsabilidades de uma escola”.

No tocante à gestão democrática, a LDB 9394/96 reproduz o princípio constitucional da “gestão democrática do ensino, na forma da lei”, acrescentando “e da legislação dos

(FUNDEB), o qual está em vigor desde janeiro de 2007 e financia todas as etapas da educação básica, além de reservar recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

³⁴ Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009.

³⁵ Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001.

sistemas de ensino” (Art. 3º, Inciso VIII). Outros artigos da mesma lei detalham a gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.³⁶

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Verifica-se, portanto, que a LDB 9394/96 remete à gestão democrática da escola pública, os progressivos graus de autonomia pedagógica³⁷, administrativa e de gestão financeira, e o direito à participação, à *regulamentação* dos respectivos sistemas de ensino, concedendo grande autonomia à União, aos Estados e aos Municípios para definirem as formas de operacionalização dos mesmos.

Em decorrência, segundo Luce e Medeiros (2006, p. 24), muitas leis asseguraram, em Estados e Municípios, a criação de conselhos representativos, com atribuições normativas, deliberativas e fiscalizadoras; a eleição de gestores; os distintos graus de autonomia financeira para as escolas.

Portanto, cada Município do país, cada Estado da Federação e a União implantaram diferentes formas de seleção dos gestores escolares, de criação e funcionamento de seus conselhos e de autonomia pedagógica, administrativa e financeira (por exemplo), gerando *diferentes* interpretações e formas de efetivação do princípio da *gestão democrática*.

³⁶ O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001, p.34), em seus objetivos e prioridades, aponta para a democratização da gestão do ensino público, “obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

³⁷ Maior autonomia pedagógica, em relação à organização escolar, é conferida às instituições escolares pela LDB 9394/96, cabendo-lhes adequar o calendário escolar às peculiaridades locais (Art. 23, Parágrafo 2º), escolher a forma de organização que melhor responde ao interesse do processo de aprendizagem - séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização - (Art. 23), assim como, mediante avaliação, a escola poderá reclassificar os alunos (Art. 23, Parágrafo 1º) e/ou classificar por promoção, por transferência ou ainda independentemente de escolarização anterior, exceto a primeira etapa do ensino fundamental (Art. 24, Inciso II), podendo também admitir formas de progressão regular ou parcial (Art. 24, Inciso III) e possibilidade de aceleração de estudos, avanço nos cursos e nas séries e aproveitamento de estudos concluídos com êxito, sempre mediante verificação do rendimento escolar (Art. 24, Inciso V).

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. [...] A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa. No estado de Minas Gerais, a Resolução 7120/93 institui o programa de ‘Gerência da Qualidade Total’ no Sistema de Educação de Minas Gerais, como regulamentação do art. 206, item VII da Constituição Federal, e art. 196, item X da Constituição do Estado de Minas Gerais que dispõem sobre a gestão democrática (OLIVEIRA, 2003, p. 95).

Neste ponto, sem adentrarmos no detalhamento das distintas formas de interpretação e aplicação do princípio da gestão democrática, fica expresso por Oliveira (2003, p. 95) que “a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação”. Conforme referido anteriormente, segundo Bobbio (2004, p. 29), não basta proclamar um direito para que ele efetive-se na realidade; uma coisa é proclamar o direito, outra é desfrutá-lo efetivamente.

Verifiquemos, na sequência, o caso da escolha dos dirigentes escolares para exemplificar a problemática anunciada por Oliveira.

3.2.1 Escolha de dirigentes escolares

Os dados revelam que, em aproximadamente 22% dos municípios brasileiros, a eleição para “diretor” ainda não ocorre, mantendo-se o velho sistema “livre indicação [política] por parte de uma autoridade”³⁸ (DOURADO, 2008, p. 86).

No tocante aos sistemas estaduais de ensino, em 2003, onze estados da federação adotavam o sistema de “indicação”, seja baseado em critérios “técnicos”, seja calcado em critérios “políticos”, conforme mostra o quadro que segue:

FORMAS DE ACESSO AO CARGO DE DIRETOR NO BRASIL

FORMAS DE ACESSO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	QUANTIDADE
Indicação (técnica ou política)	AP, AM, RO, RR, MA, PI, RN, PB, SE, ES e SC	11
Eleição direta pela comunidade	AC, PA, PB, AL, RJ, RS, MS, MT e GO	9
Eleição direta após cumprimento de provas de seleção técnica	PR, MG, CE, TO e PE	5
Seleção técnica	BA, SP e DF	3

(MACHADO, *apud* VIEIRA, 2006, p. 38).

³⁸ Este é o caso do Município de Passo Fundo que, embora realize eleições diretas de diretores para as escolas de ensino fundamental, não o faz para as 26 escolas de educação infantil (PROFESSORES, 2011).

Em 2011, a situação das escolas das redes estaduais não era muito diferente. Uma pesquisa realizada por Heloísa Lück (2011, p. 79) aponta que apenas 67% das Secretarias Estaduais de Educação (16 delas) adotam eleições como processo de escolha de diretores de escola, enquanto que 42% adotam a “indicação” política por “instâncias locais” das Secretarias. A pesquisa revela ainda que metade das Secretarias Estaduais de Educação “adota a prática de combinar mais de uma modalidade de seleção, realizando provas, certificação, entrevista e concurso”.

A eleição direta (sem colégio eleitoral) e paritária (um homem, um voto) foi uma das principais bandeiras e reivindicações dos que defendem a democratização da gestão da escola. Segundo Chauí (2002, p. 333), as eleições possuem um significado muito maior do que a mera rotatividade de governos, elas “simbolizam o essencial da democracia: que o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, é sempre um lugar vazio que os cidadãos periodicamente preenchem” com os representantes que escolhem, os quais devem responder perante o povo, que deveria poder revogar o seu mandato se eles não cumprirem o que lhes foi delegado para representar.

Para Chauí (2002, p. 335), a democracia moderna é representativa, pois “o direito a participação” tornou-se indireto, “através da escolha de representantes”, ou seja, através das eleições. Assim sendo, nem mesmo o elemento meramente *representativo* da democracia, as eleições, está sendo efetivado plenamente na *gestão democrática* das escolas brasileiras.

Cabe destacar que o Poder Judiciário tem sido um óbice à realização de eleição nas escolas brasileiras. Sobre este aspecto, analisemos, em continuidade, o caso do Estado do Rio Grande do Sul.

Após a redemocratização do país³⁹, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (CE/RS/1989), reproduziu o dispositivo do Art. 206 da Constituição Federal, no seu Art. 213⁴⁰, submetendo o ensino público estadual ao princípio da “gestão democrática do ensino público”, indo além e dispondo que as escolas públicas estaduais contarão com conselhos

³⁹ Segundo o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato) (2006, s.p.), “em 1966, mesmo em plena ditadura militar, as eleições para diretores foram asseguradas em decreto estadual”, o qual “introduzia a chamada lista triplíce e o processo envolvia apenas estabelecimentos com mais de 30 professores”, no entanto, o Ato Institucional nº 5 suspendeu o decreto.

⁴⁰ “Art. 213. As escolas públicas estaduais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, na forma da lei. § 1º - Os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei. § 2º - Os estabelecimento públicos de ensino estarão à disposição da comunidade, através de programações organizadas em comum. ADIn [Ação Direta de Inconstitucionalidade] nº 578-2: Autor: Governador do Estado. Liminar: concedida pelo Plenário em 25/10/1991 para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do Parágrafo 1º do Art. 213 (D.J.U. 02/4/1993) Decisão do Mérito: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do Parágrafo 1º deste artigo. Data do julgamento do mérito: 03/03/99”.

escolares, constituídos pela direção da escola e por representantes dos segmentos da comunidade escolar (Art. 213, *Caput*), assim como os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei (Art. 213, Parágrafo 1º).

Após a promulgação da CE/RS/1989, coube às leis estaduais nº 9.233/91 e nº 9.263/91 regulamentarem a eleição dos diretores das escolas estaduais no Rio Grande do Sul. Todavia, em agosto de 1991, o governador do Estado, Alceu Collares, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 578, contra o Parágrafo primeiro do Art. 213 da Constituição Estadual e contra as leis supracitadas, tendo sido concedida decisão liminar impedindo a realização de eleições.

Segundo o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato) (2006, s.p.), em 1995, sob pressão sindical, “o governador [Antônio Britto] enviou novo projeto ao Legislativo, denominado Gestão Democrática do Ensino Público”⁴¹. Deste modo, antes que fosse realizado o julgamento final do mérito da ADIn 578 (o que somente ocorreria em 1999), foi editada a Lei Estadual nº 10.576/1995, chamada “Lei da Gestão Democrática do Ensino Público”. O Título I da referida Lei estabelece os parâmetros da autonomia de gestão conferida aos estabelecimentos de ensino.

A Lei nº 10.576/95 e suas alterações (Lei nº 11.695/01⁴²) incorrem no mesmo “vício” da lei anterior, pois o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que o cargo de diretor de escola, na estrutura da administração pública brasileira, é considerado um “cargo em comissão”, de livre indicação e nomeação pelo chefe do poder executivo. Além disso, o entendimento do Ministro Relator da decisão, a gestão democrática não passa necessariamente pela eleição de diretor⁴³. A ADIn 578 foi julgada em 1999 e traz, na decisão final, a declaração da “inconstitucionalidade” do Art. 213, Parágrafo 1º, da CE/RS/1989 “que

⁴¹ O projeto, no entanto, não contemplava as expectativas e propostas dos professores, uma vez que “o candidato [a diretor] teria que passar primeiro por um curso fornecido pela Secretaria de Educação, que também sugeria o programa de ação, não havendo campanhas e ficando os mandatos reduzidos a dois anos” (CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, s. p.).

⁴² Em 2001, novo projeto de lei sobre a Gestão Democrática da Escola Pública, construído participativamente pela comunidade escolar, foi apresentado pelo governo de Olívio Dutra, porém, “na Assembléia [sic] Legislativa, foi apresentado um substitutivo, votado e aprovado apressadamente, transformado na Lei nº 11.695, em vigor atualmente” (CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, s. p.). O projeto de lei construído de forma participativa não foi aprovado até hoje.

⁴³ Em seu voto, o Ministro do STF, Carlos Velloso, afirma que a gestão democrática do ensino público “pode ser implementada através de muitas vias, sendo desarrazoado o pensamento de que só se realizaria mediante a instituição de eleições para o provimento dos cargos de direção nas escolas públicas”. Ele acredita que “o sistema de eleição de diretores de escolas públicas não é o melhor e de democrático só tem a aparência”, justificando que a exigência para o diretor escolar “é o saber abrangente de uma série de questões científicas e do conhecimento humano”, de forma que “a eleição, por parte de toda a comunidade [...] muita vez tem presente menos o conhecimento científico e mais a capacidade de agradar e de fazer promessas vazias” (BRASIL, 1999).

previa, como critério de escolha de ocupantes dos cargos de direção dos estabelecimentos públicos de ensino, a eleição pela comunidade escolar, bem como das Leis nº 9.233/91 e nº 9.263/91, do mesmo Estado, que regulamentavam o referido dispositivo constitucional”⁴⁴.

Desta forma, o Estado do Rio Grande do Sul, desde a edição das Leis nº 10.576/95, e suas alterações (Lei nº 11.695/01), aplica dispositivos de leis que foram declaradas inconstitucionais pelo STF. Portanto, ocorrem eleições, não porque a constituição assegura a *gestão democrática do ensino*, mas porque o chefe do poder executivo ou outros proponentes legais⁴⁵ não requerem a declaração da inconstitucionalidade das leis.

O mesmo ocorre em inúmeros municípios do Rio Grande do Sul. Muitos deles promulgaram leis garantindo a eleição direta para diretor de escola. Todavia, a maioria destas leis foi encaminhada pelo Poder Executivo. Podendo assim, quando ocorre mudança de governo, o novo *donos do poder* ingressar com uma ADIn contra a lei municipal, que é declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Com isso, o Prefeito pode indicar politicamente os diretores escolares. Citamos, como exemplo, decisão recente do TJRS (que adota o mesmo entendimento do STF), sobre lei do Município de Bento Gonçalves: “Mostra-se inconstitucional a Lei nº 3.383 de 25-07-03, [...] porquanto dispõe sobre eleição dos diretores de escolas públicas municipais, retirando a prerrogativa de livre nomeação dada ao Prefeito Municipal. Ofensa aos Arts. 10 e 32 da Constituição Estadual”⁴⁶ (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Portanto, no STF e no poder judiciário do Rio Grande do Sul, prevalece o entendimento de que é *inconstitucional* a eleição direta para diretor de escola, só ocorrendo

⁴⁴ O Tribunal, por maioria, entendeu que as normas impugnadas retirariam do chefe do executivo o poder de livre nomeação e exoneração e de provimento e extinção de cargos públicos, conferidos pelos Arts. 37, Inciso II e 84, Inciso XXV, da CF/1988 (Art. 37, Inciso II: "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"; Art. 84, Inciso XXV: "prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei"). Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, para quem o preenchimento dos mencionados cargos através de eleição dá efetividade ao disposto no Art. 206, Inciso VI, da CF/1988 ("O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ...VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei."). Os precedentes citados na ADIn 578-RS (rel. Min. Maurício Corrêa, 3.3.99) foram: ADIn 123-SC (DJU de 12.9.97); ADIn 490-AM (DJU de 20.6.97); ADIn 573-SC (julgado em 3.2.97; acórdão pendente de publicação); ADIn 640-MG (DJU de 11.4.97) (BRASIL, 1999).

⁴⁵ Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia [sic] Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1999, Art. 2º).

⁴⁶ No mesmo sentido, referimos a decisão proferida na ADIn nº 70022342711, julgada em 02/06/2008 (referente à lei do Município de Agudo), ADIn nº 70014805170, julgada em 06/11/2006 (referente à lei do Município de Seberi), ADIn nº 70000995050, julgada em 02/10/2000 (referente à lei do Município de Condor). Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em 27 mar. 2012.

eleições por *concessão* do ocupante do Poder Executivo e não por força da lei. Isso decorre do fato de que a função de diretor de escola amiúde tem sido criada como cargo em comissão ou função de confiança⁴⁷. Para a *legalidade* da eleição direta para diretor de escola, torna-se necessário, portanto, que essa função tenha outra base legal, diferente de cargo comissionado.

Sem essa alteração de natureza jurídica, o direito da comunidade escolar à gestão democrática da escola, aqui considerada no aspecto referente à possibilidade de participar da escolha do gestor, através do voto, permanece sendo uma concessão paternalista ou um *privilegio*, não um direito universalizado. Nem mesmo a participação restritiva na gestão da escola pública, que se resume a escolher um representante, na forma da democracia moderna, a representativa, está assegurada plenamente.

Percebemos, inclusive, que um dos elementos da gestão democrática da escola, a escolha de representantes eleitos para seu governo, um dos princípios básicos da democracia moderna, não é questão consensual no âmbito da gestão escolar.

Conforme vimos, a previsão em lei ou na constituição da gestão democrática não é garantia de sua efetivação. Existem diferentes *interpretações* e formas de implantação do princípio da *gestão democrática*, o que nos leva a analisar quais são as concepções de gestão escolar, o que será feito no tópico seguinte.

3.3 Concepções de gestão escolar

A partir dos estudos de Escudero e Gonzáles (1994), Lück (2001) e Lima (2001), Libâneo (2004, p. 121) sugere que haveria quatro concepções dos “estilos de gestão” escolar: a técnico-científica, a democrático-participativa, a autogestionária⁴⁸ e a interpretativa⁴⁹.

⁴⁷ A lei 8.112/90 (Regime jurídico dos servidores públicos da União) estabelece que a nomeação far-se-á em caráter efetivo ou em comissão - para os cargos de confiança (Art. 9º). Os cargos de confiança, ou comissão, nos termos do Art. 37, Inciso II, da Constituição Federal, são de livre nomeação e exoneração pelo administrador público com poder para tal ato, nas diversas esferas da administração pública (federal, estadual ou municipal). Além dos cargos em comissão, existem também as funções de confiança (denominação da lei 8.112) ou funções gratificadas (denominação da maioria dos Estados e Municípios), destinadas às funções de direção, chefia ou assessoramento e que só podem ser ocupados por servidores públicos. Todavia, as funções de confiança mantém a mesma natureza dos cargos em comissão, ou seja, são de livre nomeação e exoneração pelo detentor do poder (a lei 8.112 dispõe que a dispensa de função de confiança dar-se-á a juízo da autoridade competente – Art. 35, Inciso I).

⁴⁸ A concepção autogestionária, por sua vez, teria por fundamento a “responsabilidade coletiva” e valorizaria mais os elementos “instituintes” do coletivo do que os instituídos na organização. Algumas de suas características seriam: a ausência de direção centralizada em benefício da participação direta e igual dos membros; mais ênfase na auto-organização e nas relações pessoais do que nas tarefas e nos sistemas de controle (LIBÂNEO, 2004, p. 122-123).

⁴⁹ A concepção “interpretativa”, a qual priorizaria “os significados subjetivos, as intenções e as interações entre as pessoas” na análise dos processos de gestão, opondo-se à “objetividade” defendida pela visão científico-racional. Suas características seriam a de privilegiar mais os valores e práticas compartilhados na “ação

A primeira delas estaria permeada por uma visão burocrática e tecnicista, conforme abordado anteriormente no tópico sobre a administração escolar. A escola, nesta concepção, é vista como “uma realidade objetiva e neutra, que deve funcionar racionalmente”, podendo ser, em consequência, “planejada, organizada e controlada de modo a alcançar melhores índices de eficácia e eficiência”. Esta percepção coloca, em primeiro plano, a estrutura organizacional, a hierarquia de cargos e funções com direção centralizada, regras e procedimentos, possuindo formas de planejamento pouco participativas. Algumas de suas características seriam a centralização do poder e a subordinação das pessoas, com mais ênfase nos procedimentos e tarefas do que nos objetivos e interações (LIBÂNEO, 2004, p. 120-122).

De acordo com Libâneo (2004, p. 120-122), a concepção de gestão escolar técnico-científica é o modelo mais comum de organização escolar no Brasil, sendo que a sua versão mais conservadora é nominada “administração clássica” ou “burocrática”; a mais recente “gestão da qualidade total”⁵⁰.

No Estado de Minas Gerais, em 1993, foi instituído o programa de “Gerência da Qualidade Total” no Sistema de Educação, o qual, inegavelmente, possui características da concepção de gestão escolar técnico-científica, como forma de regulamentação do Art. 206, Inciso VII da CF/1988, e Art. 196, Inciso X da Constituição do Estado de Minas Gerais (OLIVEIRA, 2003, p. 95), ou seja, considerando que tal gestão é um *modelo* de gestão democrática.

Todavia, vários autores (HORA, 1997; LIBÂNEO, 2004; LÜCK, 2006c) não concordam com a proposta de que a concepção de gestão técnico-científica possa ser caracterizada como um modelo de gestão democrática ou democrático-participativa. Com o intuito de caracterizar a gestão escolar democrática, o tópico seguinte é destinado a identificar as suas particularidades e os fundamentos, assim como aquilo que a distingue da concepção de administração escolar, seja a clássica, seja a moderna.

organizadora” do que o ato de organizar, privilegiando o humano em detrimento do formal, estrutural, normativo. Essa concepção considera que a escola é uma realidade social e subjetivamente construída, “não uma estrutura dada e objetiva” (LIBÂNEO, 2004, p. 123).

⁵⁰ A gestão da Qualidade Total “busca a cumplicidade do trabalhador individualizado, por meio da participação, o compromisso e o poder de decisão na resolução de problemas, considerados os elementos-chaves do êxito de uma gestão”. Enfatiza o trabalho em equipe e a extensão das responsabilidades, mas ressalta, de modo especial, a liderança e a boa gerência. Visa, em última instância, “maior produção e melhor produto” (KRAWCZYK, 2002, p. 65-66).

3.4 Gestão escolar democrática

Em oposição à administração escolar, categorizamos a concepção de “gestão” (LÜCK, 2006), que pressupõe processos participativos, a qual também é denominada “gestão democrático-participativa” (LIBÂNEO, 2004) e “gestão democrática” (HORA, 1997; BORDIGNON, 2005; MONLEVADE, 2005; LUCE; MEDEIROS, 2006; LEVINSKI, 2008; VIEIRA, 2011).

Para caracterizar a gestão, Lück (2006c, p. 50) considera os sistemas de ensino e as escolas como unidades sociais, organismos vivos e dinâmicos, com células vivas da sociedade com ela interagindo, caracterizando-se como “rede de relações entre os elementos que nelas interferem, direta ou indiretamente”, de modo que a sua “liderança”, organização e direção demandam um “novo” enfoque, que seria dado pela “gestão educacional”.

Para Lück (2006c, p. 33-36), o conceito de gestão é resultante de uma mudança de paradigma, entendida como uma visão de mundo com que se percebe e reage em relação à realidade, que condiciona nossa forma de percebê-lo e determina “o que vemos e o que deixamos de ver”, e, conseqüentemente, o “como” reagir diante daquela realidade. A “lógica” do novo paradigma é orientada pela democracia e pela “participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre orientação, organização e planejamento de seu trabalho” e de articulação de suas várias dimensões, além dos desdobramentos de sua implantação.

Ao desenvolver a sua argumentação, a autora apresenta as mudanças fundamentais que estariam implícitas no conceito que defende de gestão. Em primeiro lugar, é necessária a visão de que problemas globais requerem ação conjunta, sendo esta igual à ação participativa que se associa à “autonomia competente” – que não pode ser confundida com “soberania” da parte sobre o todo (seja a parte, uma unidade da escola ou a própria). Em segundo lugar, está o entendimento de que a concepção de gestão supera a de administração, mas não a substitui (LÜCK, 2006c, p. 39 e 46).

A gestão educacional, na ótica de Lück (2006c, p. 53-54), não eliminaria a administração posto que as ações propriamente administrativas, tais como controle de recursos e de tempo, continuam a fazer parte do trabalho de dirigentes de organização de ensino que adotam a sua proposta. Assim posto, a administração apenas passa a ser uma dimensão da gestão, sob os princípios e o enfoque desta.

Nas deduções de Lück (2006c, p. 55-57), o conceito de gestão educacional requer um entendimento diferente acerca da realidade, das ações e das pessoas em seu contexto, pois envolve um conjunto de concepções com foco na interatividade social, podendo aludir, entre

outros aspectos: a democratização da definição de políticas do sistema e da escola; a compreensão da natureza conflitiva das relações interpessoais; a atuação política especial de liderança; a compreensão de que os avanços decorrem mais de processos sociais, sinergia e competência do que recursos e insumos; entendimento de que a melhoria necessita transformação da cultura nas unidades de trabalho; a consciência de que a realidade pode ser mudada na medida em que seus participantes tenham consciência de que são eles que a produzem e, ao produzirem, eles próprios modificam-se (-práxis, que desenvolve a autonomia dos sujeitos); além disso, demanda a participação ativa de todos os envolvidos na tomada de decisão conjunta, através do processo de planejamento participativo.

Para democratizar as relações organizativas no interior da escola, em consonância com a visão de Lück, Hora (1997, p. 50) propõe a “administração e o planejamento participativos”, calcados em quatro objetivos centrais: (i) eliminação do autoritarismo centralizador; (ii) diminuição da divisão social do trabalho diferenciadora e distanciadora de segmentos sociais; (iii) supressão do binômio dirigidos/dirigentes; (iv) participação efetiva de todos os segmentos sociais nas decisões, conscientes “de que são os autores da história que se faz no dia-a-dia”.

A “forma concreta de organização da escola”, da gestão democrático-participativa, proposta por Libâneo (2004, p. 125-126), por sua vez, apresenta as seguintes características: (i) combinação da “ênfase nas relações humanas e na participação nas decisões com ações efetivas para se atingir com êxito os objetivos específicos da escola”; (ii) valorização do planejamento, organização, direção e avaliação; (iii) reconhecimento do direito cidadão ao exercício democrático da gestão que implica na assunção de deveres e responsabilidades.

Diante do exposto, podemos inferir que a gestão educacional é responsável pela organização e pela mobilização de ações articuladas que levem ao alcance dos objetivos propostos, em especial, a aprendizagem e a formação dos alunos. Para tanto, é importante considerar as competências humanas de organização, criatividade e trabalho em equipe, visto que a gestão educacional abrange “a dinâmica das interações”, uma vez que “o trabalho como prática social passa a ser o enfoque orientador da ação do dirigente, executada nas organizações de ensino de forma compartilhada e em equipe” (LÜCK, 2006b, p. 38).

Para ampliar a compreensão desta concepção de gestão, indicamos cinco princípios para a democracia na vida escolar, apontados por Monlevade (2005, p. 29):

Primeiro princípio: “Gestão Democrática supõe ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas e clientelísticas”. Lück (2006, p. 36-37), em consonância com este princípio, afirma que a hierarquia cederia lugar para o compromisso coletivo; a “direção” torna-se

“equipe de gestão”, transformando-se de “detentores do poder” em “orientadores”, superando a ideia de que a gestão seria função circunscrita dos detentores de cargos ou funções “maiores” nas unidades de trabalho.

Segundo princípio: “Gestão Democrática é participação dos atores em decisões e na avaliação”. Neste mesmo sentido, porém, com encaminhamento diferente, Libâneo (2004, p. 141-146) defende a “relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar”, que seria constituída pela conjugação do “exercício responsável e compartilhado da direção, a forma participativa da gestão e a responsabilidade individual de cada membro da equipe escolar”. Contudo, nesta relação, é o diretor escolar que “coordena, mobiliza, motiva, lidera e delega as responsabilidades” aos membros da equipe, necessárias à execução das decisões coletivas, tomadas de forma participativa, de acordo com as atribuições e as funções específicas de cada um. O estudioso considera crucial, neste processo, a “utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações”, com vistas a qualificar a participação e agilizar a execução do que foi decidido, além da “avaliação compartilhada”, de todas as decisões tomadas e processos organizativos em razão dos objetivos da escola.

Terceiro princípio: “Gestão Democrática supõe representação legítima dos segmentos”. Mesmo quando eleita, na visão de Monlevade (2005, p. 29), “a direção representa o Estado” e os outros membros da comunidade escolar precisam ser representados por seus pares, inclusive os alunos que, “liderados” por seus representantes, podem experimentar “a prática de uma organização política mais ampla, em grêmios livres e associações municipais e estaduais, nem sectárias, nem partidárias”. Complementando essa ideia, Libâneo (2004, p. 141-146) também sustenta o “envolvimento da comunidade no processo escolar”, mas amplia o conceito de “comunidade educativa”, incluindo as “entidades e organizações paralelas à escola”.

Quarto princípio: “Gestão Democrática da escola se baliza pelo Projeto Político-Pedagógico da Escola”. As decisões políticas e as práticas pedagógicas devem estar de acordo com os objetivos e as metas da escola. Para tanto, Libâneo (2004, p. 141-146) adverte que a “formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar” é de fundamental importância para a gestão democrático-participativa que requer um constante “aperfeiçoamento profissional – político, científico, pedagógico – de toda a equipe escolar”. Monlevade (2005, p. 30) observa que, “embora a Proposta Pedagógica deva ser cientificamente assessorada pelos profissionais da educação, ela deve ser elaborada e avaliada por toda a comunidade escolar, presidida pelo Conselho”.

Quinto e último princípio: “Gestão Democrática da escola se articula com administração democrática do sistema de ensino”. Lück (2006c, p. 36-37) compartilha dessa percepção, afirmando que a gestão não se refere a um ou outro segmento, mas ao sistema como um todo, tanto vertical como horizontalmente.

A mudança paradigmática de “administração” para “gestão”, na concepção de Lück (2006c, p. 65-66), envolveria mudanças e transformações em pelo menos seis aspectos dos sistemas de ensino e das escolas, de forma conjunta e interrelacionada: (i) da visão fragmentada para a visão de conjunto; (ii) da limitação para a expansão de responsabilidades; (iii) da centralização para a descentralização da autoridade; (iv) da ação episódica para a dinâmica, contínua e global; (v) da burocratização para a coordenação e da hierarquização para a horizontalização; e (vi) da ação individual para a coletiva.

Expostos os elementos fundantes da gestão democrática, passaremos a ponderar sobre as interferências externas que a gestão escolar recebe, especialmente, do sistema de ensino e dos organismos internacionais, as quais influenciam diretamente na operacionalização da gestão, e o mais importante, na concepção de gestão escolar.

3.5 Dois fluxos externos sobre a escola: o sistema de ensino e os organismos internacionais

Perante a mundialização da economia, acentuada a partir dos anos 1990, a “escola” permanece no “centro” dos debates sobre a educação, movimento que resultou numa ressignificação de seu sentido e sua função social e política na formação humana. Progressivamente, no início dos anos 1990, com maior ênfase a partir de 1995, a escola “foi conquistando um espaço na agenda das políticas educacionais” brasileiras. Neste período, surgiram programas que têm como foco a escola, como o popularizado por “Dinheiro Direto na Escola” e o programa “TV Escola”, a própria estratégia de divulgação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) é orientada para a escola e o professor. O foco na escola traduz-se em dispositivos da LDB 9394/96, que tratam das incumbências dos estabelecimentos de ensino e nos artigos que abordam a “autonomia escolar” e a “gestão democrática do ensino público na educação básica” (VIEIRA, 2011, p. 137-139).

Até então, segundo Vieira (2011, p. 129), a escola era a grande esquecida das políticas educacionais brasileiras, embora sempre tenha sido o espaço específico reservado pela sociedade para “veicular o conhecimento que se julga importante para transmitir às novas

gerações”. A escola, “de quase esquecida, passa a ser a grande prioridade das intenções governamentais” (VIEIRA, 2011, p. 139).

Neste mesmo período, a partir de meados da década de 1990, segundo Lück (2006c, p. 26-32), também a “gestão educacional” passou a ter grande atenção e a expressão ganhou evidência no contexto da educação brasileira.

Ao analisar a relação do sistema de ensino com a escola, Lück (2006c, p. 21-22) parte da seguinte premissa: a transformação do Brasil em uma nação desenvolvida com a conseqüente melhoria das condições de vida da população somente ocorrerá se a nossa educação der um “salto de qualidade”, o que requer mudanças nas suas práticas e concepções pedagógicas e de organização, orientação e desenvolvimento dos processos educacionais, como as que ocorreram em países que conseguiram tal feito ao investirem maciçamente na educação, como o Japão, no século XIX, e a Coréia do Sul, no século XX, que constituem alguns exemplos. Essas mudanças, segundo a autora, são necessárias e possibilitariam ao nosso país e à nossa população participar da mundialização da economia, da internacionalização técnico-científica, usufruindo de seus benefícios.

Dentro desta perspectiva, Lück (2006c, p. 25) indica o papel fundamental da gestão educacional. A pesquisadora entende que a mobilização e o direcionamento capazes de dinamizar as referidas mudanças e sustentar o modo de fazer e ser do sistema de ensino e das escolas será estabelecido pela gestão educacional, entendida de forma abrangente e envolvendo dois âmbitos de ação, quais sejam: os órgãos superiores do sistema de ensino e as escolas, e que, assim, serão potencializados os esforços e os gastos com o objetivo de concretizar o “salto de qualidade”.

Neste aspecto, a autora conclui que, com um enfoque meramente administrativo por parte dos sistemas de ensino, será muito difícil que as escolas por si próprias, na contramão das iniciativas orientadoras daqueles, venham a dar o “salto de qualidade” em seu processo de gestão (LÜCK, 2006c, p. 26). Libâneo (2004, p. 14-16), por seu turno, reconhece que as escolas não funcionam de forma isolada, ou seja, que possuem uma relação de (inter)dependência com o sistema de ensino, mas enfatiza que esta dependência é relativa e parcial, pois a equipe escolar (eu diria a comunidade escolar) pode construir formas de autonomia (que nunca serão absolutas e totais), auto-organizar-se e tomar decisões próprias no seu interesse e para alcançar os objetivos educacionais visados. Assim, a “autonomia das escolas e da comunidade educativa” fortaleceria a “faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre seu próprio destino” (LIBÂNEO, 2004, p. 141-146). Com isso o autor não quer dizer que não há “inter-relação entre as políticas educacionais, a organização e gestão

das escolas, as práticas pedagógicas na sala de aula e o comportamento das pessoas” e que as políticas educacionais, “normas legais para o ordenamento político, jurídico, institucional e organizacional do sistema de ensino” não sejam importantes, pelo contrário, defende a autonomia *relativa* da escola, sem ignorar o Estado, as secretarias de educação e as normas do sistema, no entanto, sem subjugar-se totalmente aos mesmos (LIBÂNEO, 2004, p. 14-16, grifo do autor).

A perspectiva de gestão defendida por Lück (2006c, p. 51-52) pressupõe a interação entre o macro (sistemas) e o micro (escolas), justamente por isso denuncia que o problema é que os sistemas adotam posturas meramente administrativas, “de cima para baixo”, impondo ações e operações para as escolas, conferindo-lhes, inclusive de forma “autoritária”, processos ditos “participativos” de decisão.

Neste sentido, muitas políticas públicas impostas pelo sistema de ensino não poderiam ser chamadas de “gestão”. Lück (2006c, p. 51-52) considera que a expressão “gestão” deveria ser utilizada apenas para representar processos caracterizados “por maior aproximação e horizontalização na tomada de decisões entre os diferentes segmentos do conjunto e aproximação entre planejamento e ação [...], teoria e prática, [...] atores e usuários”; entendendo “horizontalização” pela “diminuição de níveis hierárquicos de decisão [...] estabelecidos em estruturas verticais de organização de instituições”, materializadas em “vários níveis intermediários de postos de controle e organização de papéis e funções institucionais” que distanciam a ação da decisão.

Com a intenção de tornar a escola mais democrática, encontramos diferentes posturas dos sistemas de ensino: alguns querem a democratização sem descentralizar o poder e sem pensar na autonomia da sua própria gestão, outros almejam a autonomia da escola sem criar os mecanismos necessários para a sua democratização, sem desenvolver a responsabilidade social que a fundamentaria, e outros ainda buscam a democratização e a autonomia utilizando métodos e estratégias centralizadores (LÜCK, 2006b, p. 40). Essa constatação aponta para a necessidade de pensar a gestão educacional como um todo, em seus múltiplos aspectos, em que cada ação promova uma reação e assim sucessivamente. As reflexões da autora indicam que, de certa forma, as práticas de gestão da escola reproduzem ou espelham-se nas práticas de gestão do sistema de ensino.

O sistema de ensino, por sua vez, tem sofrido uma *intervenção* (ou *cooperação*?) de organismos internacionais, especialmente a partir dos anos 1990. Através de eventos mundiais, publicação de documentos e relatórios, estes organismos têm promovido a

discussão dos problemas educacionais da América Latina e do Brasil. No entanto, as concepções e recomendações apresentadas são bastante divergentes.

Documentos como o “Priorities and strategies for education – A world bank sector review”, editado pelo Banco Mundial, em 1995, “submete a educação ao *desenvolvimento econômico*”, por meio do “desenvolvimento planejado da economia” especialmente “nos países emergentes e nos do Terceiro Mundo”. Em uma direção divergente, o Relatório Jacques Delors, encomendado pela UNESCO, finalizado em 1996, “associa a educação ao *desenvolvimento humano*” e propõe uma educação multicultural a ser vivenciada durante toda a vida do ser humano (BRANDÃO, 2002, p. 80, grifo do autor). Assim como os documentos e relatórios, os eventos mundiais, promovidos pelos organismos internacionais, também apresentam finalidades distintas.

Eventos como a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jontien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993); e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros da educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996); elaboraram declarações de intenções e recomendações com os quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados (VIEIRA, 2001, p. 61).

Nestes eventos, foram analisadas a situação educacional dos países envolvidos e as prioridades apresentadas nos planos regionais, ocorrendo troca de informações, experiências e competências para o desenvolvimento das diretrizes dos planos idealizados pelos organismos internacionais, que têm o seu foco direcionado para a universalização do acesso, a conclusão do ensino básico e a redução da taxa de analfabetismo (fatores que se destacam nos problemas educacionais desses países).

Na Conferência Mundial de Educação para Todos, Jontien, Tailândia (1990), “o Brasil passa a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problema de universalização da educação básica e de analfabetismo” (VIEIRA, 2001, p. 63). Essa integração é um dos motivos que explica a influência dos organismos internacionais no sistema educacional brasileiro e vice-versa. A partir dela, tais organismos contribuem com financiamentos de capital para a melhoria educacional de países como o Brasil; e nosso país aporta de sua experiência às práticas de planejamento e avaliação.

Como contrapartida para tais financiamentos, os referidos organismos, de certo modo, impõem mudanças e transformações no sistema educacional. As reformas educacionais têm se

subordinado a atender aos interesses destas organizações e não aos interesses discutidos democraticamente pela população dos países, assim como através dos processos de participação nas escolas. Exemplo disso foi o financiamento concedido pelo Banco Mundial ao Estado do Rio Grande do Sul, no governo Yeda Crusius (2007-2010), o qual foi condicionado ao encaminhamento de propostas de mudanças na gestão da educação e no plano de carreira do magistério (com base na meritocracia).

Estes elementos permitem inferir que as práticas de gestão da escola, além de reproduzirem ou espelharem-se nas práticas de gestão do sistema de ensino, ainda sofrem *intervenções* de mecanismos e organismos internacionais.

Como vimos, diante do desenvolvimento do capitalismo, a educação tornou-se imperativa para a sua produção, o que explica os esforços dos organismos internacionais em impulsionar reformas nos sistemas de ensino, visando à adequação às exigências da economia global.

A referida adequação envolve os sistemas de ensino e as escolas, que assumem papel fundamental na implementação das reformas educacionais e, conseqüentemente, à gestão escolar competirá a operacionalização e a concretização das mudanças, o que demanda igualmente um novo perfil de diretor das instituições de ensino, como veremos no tópico seguinte.

3.5.1 Gestão escolar: da administração à política, da política ao gerencialismo

As mudanças trazidas pelo desenvolvimento do capitalismo, acompanhadas pelas reformas educacionais que ocorreram a partir da promulgação da CF/1988, impulsionaram modificações em relação à gestão escolar, influenciando diretamente no trabalho e na escolha dos dirigentes escolares. Até então, a administração escolar era centrada na figura do diretor, que tinha como função principal comandar e controlar a execução das ações e das normas determinadas pelos sistemas de ensino, muitas vezes, desresponsabilizando-se pelos resultados da sua ação.

Os cursos de Pedagogia⁵¹ chegaram a ter a Administração Escolar como uma habilitação⁵² que objetivava formar profissionais para atuar na direção das instituições

⁵¹ Conforme Marco (2003, p.45-48), a reformulação do Curso de Pedagogia (criado no Brasil em 1939) foi consequência da Reforma Universitária de 1968, a qual foi orientada pelos acordos MEC-Usaid, em conformidade com as propostas do tecnocrata Rudolf Atcon, “cujo ponto de vista incorporava o método de Taylor”. O parecer 252/69 inviabilizava a formação do pedagogo como educador, objetivava “a formação de

escolares, com base nos conhecimentos da administração de empresas. Oliveira (2002, p. 135) chama a atenção para o fato de esse profissional formar-se um “burocrata”, que era nomeado pelo poder executivo ou efetivado por concurso público, revestindo-se de autoridade, “esse diretor agia como uma encarnação do poder público estatal dentro da escola, delegando responsabilidade e dando ordens aos subalternos”, no limite, confundindo o seu papel com o de administrador de empresas. Seria o *especialista*, com mais conhecimento que o simples professor.

No entanto, tal formação não era consenso na comunidade acadêmica, pois alguns educadores, como Anísio Teixeira, defendiam que o diretor escolar deveria ser um professor que, ao longo da carreira e após vivenciar a experiência como docente, optasse por essa função. Ampliando o debate sobre a função do diretor escolar, Libâneo (2004, p. 101) faz uma ressalva, afirmando que a direção é atributo e princípio da gestão (entendida, por ele, como administração). Através da direção, o trabalho conjunto das pessoas é orientado e integrado na consecução dos objetivos da organização, sendo ela quem “põe em ação o processo de tomada de decisões [...] e coordena os trabalhos”, afirma ele. No entanto, adverte que a organização, os processos de gestão e direção assumem diferentes contornos dependendo da concepção das pessoas envolvidas sobre os “objetivos da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos”, por exemplo: se a concepção for técnico-científica, a direção será centralizada, as decisões verticalizadas, sem participação; se a concepção for democrático-participativa, as decisões serão coletivas e participativas. Reforçando essa ideia, Libâneo (2004, p. 140-141) considera a “direção da escola” como uma função inerente ao processo organizacional democrático-participativo e um “imperativo social e pedagógico”. A “direção” da escola seria diferente da de uma empresa, pois a primeira ultrapassaria a mera noção de mobilizar pessoas para realizar eficazmente uma atividade, ao pressupor uma intencionalidade social e política em seu fazer educativo.

professores para o ensino normal” e criava “habilitações para a formação de profissionais específicos para atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção escolar”.

⁵² Em 2006, o Curso de Pedagogia passou por uma nova reforma curricular, da qual resulta a extinção das diversas habilitações, mas se mantém a ênfase na administração escolar ao tratar da gestão, uma vez que estabelece, nas *Diretrizes Curriculares Nacionais*, que “as atividades docentes também compreendem participação na organização e gestão de sistemas e instituições de ensino”, englobando o “planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de tarefas próprias do setor da Educação” e “de projetos e experiências educativas não-escolares”, além da “produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional, em contextos escolares e não-escolares” (BRASIL, 2006, Art. 4º, Parágrafo Único, Incisos I, II e III).

No contexto em tela, entretanto, Oliveira (2002, p. 137) assegura que a administração escolar reduziria “a organização do trabalho na escola a uma questão técnica, esvaziando-a de qualquer conteúdo político”.

A manifestação de movimentos sociais democráticos, especialmente nos anos 1980, trouxe à tona a discussão sobre o trabalho na escola e a valorização dos profissionais da educação, resultando no reconhecimento de que melhores condições de trabalho são imperativas para um ensino de qualidade. Acompanhava esses movimentos o desafio de superar o imobilismo e a despoltização resultantes da racionalidade técnica conferida à administração escolar. O novo contexto, que se configurava, passaria a afirmar a gestão democrática, garantida pela CF/1988, e a ressaltar o seu papel político, alegação reconhecida também por Oliveira (2002, p. 137), quando sublinha que “a gestão implicaria participação e, portanto, a presença da política na escola”.

A consideração do caráter político, além do técnico, no desempenho da função do diretor, entretanto, não acarretou mudanças significativas em relação à autoridade, que, contraditoriamente, continua concentrada neste profissional, num contexto de gestão democrática que pressupõe participação e trabalho coletivo.

Dos movimentos pela democratização da escola, emergiu também a defesa da autonomia que, de acordo com Oliveira (2002, p. 136), pode ser “entendida como o espaço de explicitação da política, da possibilidade da própria escola refletir sobre si mesma e adequar-se à realidade local, como exercício de autodeterminação [...]”, resultando em novas formas de gestão dos sistemas escolares e das escolas. Dentre as inovações implantadas, têm destaque os processos de descentralização e de participação, mas também de responsabilização.

Estes processos, que resultaram, pelo menos em tese, em autonomia pedagógica, administrativa e financeira, passaram a exigir novos conhecimentos dos diretores escolares, já que eles ainda concentram a responsabilidade última pela gestão da escola. Capacitar os diretores escolares para os novos processos administrativos tornou-se uma necessidade dos sistemas de ensino, haja vista que, com a adoção da eleição direta de diretores escolares em muitos estados da federação, colocava nesta função professores de todas as habilitações e não apenas do curso de Pedagogia com habilitação em Administração Escolar, que acabou por ser extinta em 2006 (BRASIL, 2006, Art. 10).

Em relação à autoridade e à formação do diretor, Paro (2000, p. 11) identifica uma dupla contradição: primeiro, o diretor é considerado a autoridade máxima dentro da escola, mas, pela limitação da autonomia, acaba sendo, de fato, o responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola; segundo, ele deve ter competência técnica para

uma moderna administração dos recursos da escola, no entanto, a falta de autonomia, a precariedade das condições e a escassez de recursos tornam uma quimera tal formação. O autor conclui que a falta de autonomia do diretor reflete a falta de autonomia da escola, assim os pais trabalhadores e os alunos ficam com acesso restrito ao saber historicamente acumulado e à consciência crítica, pois, para que a escola alcance os objetivos almejados pelos trabalhadores, ela precisa ter mais autonomia e condições concretas, materiais e de pessoal para fazê-lo.

Ao tempo do anunciado feito por Paro, a respeito da contradição em tese e do dilema a ser resolvido, alguns sistemas de ensino principiaram a oferecer (ou obrigar a fazer) cursos de qualificação para exercer o cargo de diretor escolar, com o objetivo de suprir a necessidade da competência técnica gerencial, imposta pelos processos de descentralização. Treinamento gerencial sobre Qualidade Total é um dos exemplos que, conforme Oliveira (2002, p. 138), foi aplicado na rede pública estadual de Minas Gerais, no início dos anos 1990. Mas há outros sistemas de ensino que enfrentaram o paradigma alternativo e fizeram ao mesmo tempo descentralização de recursos, de quadro de pessoal e investimentos, conferindo maior autonomia para as escolas.

Devemos observar que os programas de capacitação em administração escolar apontam para o diretor como “gestor, animador e formador, controlador e avaliador” da unidade escolar, reforçando a ideia de que “o diretor é o único responsável pela gestão escolar, concentrando todas as decisões e responsabilidades pelos erros e acertos”. Notamos, pois, que “o diretor é, novamente, colocado no centro da estrutura de poder na escola” (OLIVEIRA, 2002, p. 139).

Oliveira (2002, p. 141) analisa que “à medida em que as dimensões políticas do perfil do diretor passaram a ser valorizadas, em detrimento de um comportamento mais técnico e burocrático, ampliaram-se suas obrigações administrativas”, ocasionando um “cerceamento de muitas das suas atividades políticas” pelas contingências da sobrecarga de trabalho.

Boa parte do tempo de trabalho dos diretores escolares é tomada pelas tarefas administrativas e pelas demandas imediatas que surgem no cotidiano escolar, dificultando o planejamento do trabalho, “esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos, em síntese: um funcionário da organização escolar” (OLIVEIRA, 2002, p. 141). Avançando nesta discussão, Paro (2000, p. 23) assinala que, mudando o foco da questão política para a questão técnica, o Estado coloca o diretor como responsável último pela ineficiência do ensino e pelas relações autoritárias, como se “o problema da escola pública

que temos fosse técnico (administração de recursos) e não político (falta de recursos por omissão do Estado)”.

Identificamos, aqui, um paradoxo: de um lado, os sistemas educacionais, em nome da autonomia, dotando as escolas e os diretores de responsabilidades; de outro, as direções escolares, embora ancoradas na gestão democrática do ensino, assumindo a responsabilidade pelo desempenho administrativo e pedagógico das instituições escolares, sem condições objetivas de atender adequadamente as demandas sociais por educação de qualidade para todos.

O diretor escolar ao invés de representante político estaria voltando a sua função de mero administrador escolar, porém, pelo viés do gerencialismo? Seria o fim da política? No sentido de superar tal situação, Paro (2000, p. 24, grifo do autor) aposta que tomar consciência da sua condição deveria fazer os diretores “rebelar-se contra essa migalha de poder, lutando por um efetivo poder *para a escola*, que seja aí distribuído *entre todos* os seus agentes e usuários”, por meio da garantia de mecanismos institucionais que permitam, de fato, a participação dos diversos segmentos da escola na tomada de decisões. Quando “se conseguir a participação de todos os setores da escola [...] nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos”, no entanto, é importante que as escolas não se constituam em núcleos isolados na busca dos seus direitos, mas que a participação possa proporcionar a articulação com outros setores da sociedade (PARO, 2000, p. 12).

O poder centralizado na figura do diretor enfraquece a instituição, visto que o poder distribuído também divide responsabilidades e envolve a comunidade, proporcionando a democratização da gestão escolar, para a qual o diretor deve desempenhar uma função de liderança política e legitimar as suas ações pela participação de todos os segmentos na tomada de decisões, que envolvem a definição do papel da escola para a comunidade escolar.

Conforme observamos, a escola sofre interferências dos organismos internacionais e dos sistemas de ensino, as quais intervêm diretamente no trabalho da gestão escolar e permitem-nos questionar: Teria poder a comunidade escolar para contribuir na definição das finalidades da escola? As diferentes concepções de gestão escolar e tendências pedagógicas influenciam nesta definição? Qual é, afinal, o papel da escola na sociedade?

Com o entendimento de que tais questionamentos são importantes para a temática da democratização da gestão escolar, pretendemos abordá-los no próximo tópico, embora sem o aprofundamento que merecem, devido aos limites desta pesquisa.

3.6 Função social da escola, tendências pedagógicas e paradigmas de gestão

Verificando que existem distintas interpretações e formas de efetivação do princípio da gestão democrática da escola e considerando que “as concepções de gestão escolar refletem diferentes posições políticas e concepções do papel da escola e da formação humana na sociedade” (LIBÂNEO, 2004, p. 123), voltaremos a discussão para algumas reflexões sobre a relação existente entre escola e sociedade.

O tópico, que segue, é dividido em duas partes: primeiro, será analisada a historicidade da escola, a sua função social e os seus objetivos, tentando relacionar as *tendências pedagógicas* e as diferentes *concepções de gestão*. Em continuidade, a partir da discussão sobre duas das possíveis finalidades, as que os autores selecionados defendem para esta instituição, faremos uma reflexão sobre a viabilidade de conciliação das mesmas.

3.6.1 Relação escola e sociedade

A escola é uma instituição datada historicamente, de tal maneira que cada sociedade, em cada momento histórico, constitui um *tipo* de escola, um modelo escolar próprio⁵³. Por ser configurada pela sociedade, em um mesmo momento histórico, mas em distintos contextos sociais, podem existir diferentes *tipos* de escola, posto que atendem a diferentes objetivos sociais, díspares parcelas da população e estão condicionados por diversos fatores. Neste sentido, é pertinente a análise de Libâneo (1986, p. 19):

⁵³ De acordo com Enguita (1989, p. 161-190), o tipo de postura comportamental dos indivíduos e de relações sociais entre si, exigidos após a Primeira Revolução Industrial, no modo de produção capitalista, necessitou de uma nova forma de sociabilização das crianças para desenvolvê-los: a escola de massas, a qual passou a servir ao mundo do trabalho (capitalista e fabril). A forma de socialização até então tradicional (a familiar) não era mais suficiente para desenvolver as relações sociais na forma requerida por este modo de produção. A estrutura fabril com sua organização do trabalho e com a incorporação da máquina representa a perda do controle sobre o processo produtivo até então desempenhado pelo próprio homem concretizador da tarefa, o trabalhador, impondo uma nova disciplina sobre o mesmo. A lógica do trabalho industrial no capitalismo e a sua disciplina necessitam impor uma “docilidade laboriosa” que acaba em definitivo com o gosto dos tempos alheios a ela, bem como dos “tempos mortos”. A quebra dos ritmos e tempos pessoais deve ser imposta pela disciplinarização, em que a preferência pela liberdade seja substituída pela busca de ganhos suplementares. A obsessão pela manutenção da ordem (e a imposição de disciplina), vista como imprescindível para a eficácia, é característica da escola. A “ordem” nas escolas (como na fábrica) não é voluntária, mas imposta. Quando a ordem não é livremente desejada ou consentida, converte-se em autoridade (e exigência de submissão), inserindo os alunos em relações de autoridade e hierarquia e preparando-os para o trabalho fabril. A submissão permanente à autoridade produz efeitos sobre a imagem de si mesmo e a autoestima dos alunos: os faz saber e lembra-os que não podem tomar decisões por si mesmos; que estão tutelados; que não são de confiança.

A prática escolar consiste na concretização das condições que asseguram a realização do trabalho docente. Tais condições não se reduzem ao estritamente ‘pedagógico’, já que a escola cumpre funções que lhe são dadas pela sociedade concreta que, por sua vez, apresenta-se como constituída por classes sociais com interesses antagônicos. A prática escolar, assim, tem atrás de si condicionantes sociopolíticos que configuram diferentes concepções de homem e sociedade e, conseqüentemente, diferentes pressupostos sobre o papel da escola, aprendizagem, relações professor-aluno, técnicas pedagógicas, etc.

Estes condicionantes sociopolíticos ou, em outras palavras, os interesses antagônicos das diferentes classes sociais que compõem a sociedade são a raiz da diferenciação de concepções sobre educação, homem, sociedade, formação humana; deles decorrem os diversos objetivos propostos para a escola e as diferentes formas de gestão da mesma. Os pesquisadores e os professores, conscientemente ou não, ao defenderem determinadas concepções, estão aliando-se ou opondo-se aos interesses de determinadas classes de nossa sociedade, ou seja, sua preferência decorre de uma opção pessoal, que é política. As distintas concepções, paradigmas e propostas de gestão escolar refletem, portanto, as “diferentes posições políticas e concepções do papel da escola e da formação humana na sociedade” (LIBÂNEO, 2004, p. 123) que, por sua vez, refletem os interesses das classes sociais que conformam uma sociedade⁵⁴.

Enfatizemos, neste ponto, que as diferentes posições políticas e as concepções acerca da função social da educação também redundam em distintas propostas de *formas de gestão* da escola. Se o paradigma adotado, por exemplo, for o técnico-científico, a direção será centralizada, as decisões verticalizadas, a participação ínfima; se o paradigma for o democrático-participativo, as decisões serão coletivas e participativas (LIBÂNEO, 2004, p. 101).

A conclusão que se impõe, segundo Vieira (2011, p. 130), é que “as funções políticas e sociais da escola são também atravessadas pelos interesses das classes sociais”. Não é diferente a visão de Paro (2001, p. 13 e 123) sobre o tema: “a atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos”, ela faz-se “no seio de uma formação econômico-social”, sendo “determinada pelas forças sociais aí presentes”⁵⁵.

⁵⁴ Podemos acrescentar que as diferentes concepções também se diferenciam pela ênfase que dão a um determinado sujeito no processo de participação (os professores e trabalhadores, a equipe diretiva, a comunidade escolar, o sistema de ensino, os organismos internacionais) e pelas relações que se estabelecem, ou deveriam se estabelecer, entre os mesmos.

⁵⁵ Paro está utilizando, como referencial, a célebre proposição de Marx (2008, p. 47): “na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade;

Neste sentido, vale resgatar o debate sobre as *tendências pedagógicas*⁵⁶, tema predominante nas discussões sobre educação no Brasil nos anos oitenta e que possibilitou, por meio de tipificações, compreender o papel delegado pela sociedade à escola, em diferentes contextos histórico-sociais.

Para Vieira (2011, p. 131), “boa parte das reflexões sobre a função social da escola no Brasil foram canalizadas em torno do debate acerca das tendências pedagógicas”. A autora toma por mote as análises de Libâneo (1986), as quais teriam permitido identificar os “papéis propostos para a instituição escolar nas diferentes pedagogias”.

No contexto da *pedagogia liberal*, na “tendência liberal tradicional”, a escola é determinada a cumprir uma função clássica, no papel de instituição responsável pela transmissão da cultura e do saber sistematizado: “a atuação da escola consiste na preparação intelectual e moral dos alunos para assumir sua posição na sociedade. O compromisso da escola é com a cultura, os problemas sociais pertencem à sociedade” (LIBÂNEO, 1986, p. 23).

Alteradas as condições, no contexto de uma mesma pedagogia, a escola pode ser chamada a reorientar-se, o que ocorreu com o escolanovismo, na “tendência liberal renovada progressista”, com a reorientação para a adequação das necessidades individuais ao meio. Na tendência mencionada, a educação é concebida como processo ativo no qual a escola cumpre o papel de retratar a vida e “suprir as experiências que permitam ao aluno educar-se, num processo ativo de construção e reconstrução do objeto, numa interação entre estruturas cognitivas do indivíduo e estruturas do ambiente” (LIBÂNEO, 1986, p. 25). Na “tendência liberal renovada não-diretiva”, o papel da escola volta-se para a “formação de atitudes”, por isso acentua-se a sua preocupação com os problemas psicológicos, em detrimento dos pedagógicos e sociais (LIBÂNEO, 1986, p. 27).

Sob a égide da “tendência liberal tecnicista” e sob o influxo do tecnicismo, a escola passou a ser concebida como modeladora de comportamento e sua ênfase voltou-se aos aspectos de organização do “processo de aquisição de habilidades, atitudes e conhecimentos específicos, úteis e necessários para que os indivíduos se integrem na máquina do sistema

essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”.

⁵⁶ Segundo Vieira (2011, p. 130) “este debate está em *Escola e Democracia*, de Dermeval Saviani, cuja primeira edição foi de 1983 e em *Tendências pedagógicas na prática escolar*, de José Carlos Libâneo, publicado em *Democratização da escola pública* (1986), cuja primeira edição foi de 1982”.

social global”. Nesta perspectiva e contexto, a escola assume o papel de “produzir indivíduos ‘competentes’ para o mercado de trabalho, transmitindo, eficientemente, informações precisas, objetivas e rápidas” (LIBÂNEO, 1986, p. 28-29).

A *pedagogia progressista* também forjou as suas concepções de escola, fazendo-as diferentes das anteriores. As orientações, neste caso, voltam-se desde a “transformação na personalidade dos alunos num sentido libertário e autogestionário” (“tendência libertária progressista”) até a transmissão dos conhecimentos universais com vistas à transformação social (“tendência progressista crítico-social dos conteúdos”). Neste contexto, a função da escola estaria articulada à “preparação do aluno para o mundo adulto e suas contradições, fornecendo-lhe um instrumental, por meio de aquisição de conteúdos e socialização de conteúdos e da socialização, para uma participação organizada e ativa na democratização da sociedade” (LIBÂNEO, 1986, p. 36).

Concordando que as tipificações, como o caso das tendências, são importantes para a organização do pensamento, Vieira (2011, p. 132) registra uma ressalva importante: por serem categorias abstratas, elas não existem no concreto, na realidade, no estado “puro” como as analisamos em teoria. Assim sendo, significa que “numa mesma sociedade, tempo e lugar várias tendências podem conviver”, ou seja, uma tendência pedagógica pode ser hegemônica no contexto macroestrutural da sociedade e não o ser em uma determinada escola, ou manifestar-se de forma diferenciada em cada escola, em cada professor. Em uma mesma tendência pedagógica, as circunstâncias podem determinar interpenetrações com outras.

Diante do exposto, questionamos: A categorização das tendências pedagógicas tem relevância para o estudo das formas de gestão da escola ou é um debate datado? A ressalva de Vieira (2011), a respeito da convivência/interpenetração temporal e espacial de tendências, pode ser utilizada, no mesmo sentido, em relação às diversas tipologias das formas de gestão escolar?

Vieira (2001, p. 132) assevera que a reflexão sobre as tendências pedagógicas, sucintamente referidas anteriormente, surgiu e ocorreu “num contexto em que a dimensão crítica da educação e dos atores sociais a ela vinculados ocupava o centro das discussões do debate no campo educacional”. Podemos questionar: O contexto atual é o mesmo daquele referido, da defesa da dimensão crítica da educação, no qual fortes atores sociais ocupavam a arena social e a de debates?

Segundo Vieira (2011, p. 132),

muita coisa mudou no período compreendido entre o início da década de oitenta e o momento atual. Novas perspectivas têm se colocado, inclusive, para a didática onde tem se abrigado o debate sobre a função social da escola. Algumas revisões foram feitas, novos aportes acrescentados. Se examinadas à luz do olhar de hoje [as reflexões sobre as tendências pedagógicas], por certo, algumas retificações caberiam ser feitas.

No contexto atual, “de uma sociedade caracterizada pela globalização econômica e pela difusão do conhecimento em rede”, o papel e a função social da escola passam a ser indagados, exigindo-se o seu redimensionamento. “Novas modalidades de tecnicismos começam a se configurar, facilitadas pela presença do computador na vida de um grande contingente de crianças – mas não de todas, o que pode vir a constituir-se como um mecanismo adicional de exclusão social”. Nestas circunstâncias, “tudo é posto em xeque – conteúdos, métodos, a relação professor-aluno, etc.”. Nelas, a discussão sobre o papel da educação é retomada, sob o influxo do novo quadro, tendo, como consequência, diferentes visões sobre qual deve ser o papel da escola no novo contexto⁵⁷ (VIEIRA, 2011, p. 132).

Algumas destas visões “retomam idéias [*sic*] já contempladas no debate anterior sobre as tendências pedagógicas” (VIEIRA, 2011, p. 132). Outras percepções, por sua vez, ainda não penetraram no ideário pedagógico brasileiro a ponto de poder afirmar-se que constituem uma nova tendência pedagógica, mas estão presentes no debate. Uma delas é aquela que foi proposta pelo “Relatório Jacques Delors”⁵⁸, no qual a educação é concebida a partir de princípios que a constituem, quais sejam, os de aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros e aprender a ser. A escola brasileira, em conformidade com Vieira (2011, p. 135, grifo da autora), estaria orientada ainda – em grande parte – pelos pressupostos da pedagogia tradicional, calcada no aprender a conhecer. Entretanto, aprender a conhecer, na concepção apresentada no Relatório Jacques Delors, mais do que a apropriação do conhecimento, pressupõe o domínio dos instrumentos para a sua construção, já que o conhecimento aumenta e complexifica-se rapidamente, o importante é que o educando saiba buscá-los e interpretá-los autonomamente. A autora questiona-se:

⁵⁷ Uma destas visões, embora não possa ser considerada uma tendência pedagógica, é a do economista Márcio Pochmann, presidente do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas -, apresentada no segundo capítulo desta dissertação.

⁵⁸ Ao tratar dos professores, o relatório faz considerações sobre a “administração escolar”: “a pesquisa e observação empírica mostram que um dos principais fatores da eficácia escolar (se não o principal), reside nos órgãos diretivos dos estabelecimentos de ensino. Um bom administrador, capaz de organizar um trabalho de equipe eficaz e tido como competente e aberto consegue, muitas vezes, introduzir no seu estabelecimento de ensino grandes melhorias. É preciso, pois, fazer com que a direção das escolas seja confiada a profissionais qualificados, portadores de formação específica, sobretudo em matéria de gestão. Esta qualificação deve conferir aos gestores um poder de decisão acrescido e gratificações que compensem o bom exercício de suas delicadas responsabilidades” (*apud*, VIEIRA, 2011, p. 135).

“Haverá lugar para os demais: o *fazer*, o *conviver* e o *ser*?” E, ainda, poderíamos acrescentar, quando até mesmo o aprender a conhecer é miseravelmente proporcionado?

Para finalizar esta breve exposição, apresentamos a percepção de Cortella (2003, p. 131-136, grifo do autor) sobre as atitudes dos pesquisadores frente ao tema escola/sociedade. Para o pesquisador, as diferentes compreensões acerca da relação escola/sociedade tendem a configurar, de modo geral, três atitudes: *otimismo ingênuo*, no qual à escola é atribuída “uma missão salvífica”; *pessimismo*⁵⁹ *ingênuo*, que a reduz a nada mais, nada menos, que “instrumento de dominação”; e *otimismo crítico*. Neste caso, a escola é entendida como uma instituição social contraditória, ou seja, encerra em si, ao mesmo tempo, a *conservação* e a *inovação*, podendo “servir para reproduzir as injustiças, mas concomitantemente [...] funcionar como instrumento para mudanças”. Nesta terceira posição, poderíamos situar as ponderações de Snyders (2005, p. 105-106), para quem

a escola não é o feudo da classe dominante; ela é terreno de luta entre a classe dominante e a classe explorada; ela é o terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que lá se passa reflete a exploração e a luta contra a exploração. A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação – mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação. O seu aspecto reprodutivo não a reduz a zero: pelo contrário, marca o tipo de combate a travar, a possibilidade desse combate, que ele já foi desencadeado e que é preciso continuá-lo. É essa dualidade, característica da luta de classes, que institui a possibilidade objetiva de luta.

Poderíamos parafrasear Cortella para tratar, de modo menos amplo, sobre as diferentes compreensões acerca da gestão escolar. Haveria os *otimistas ingênuos*, que veriam a solução para tudo na gestão; os *pessimistas ingênuos*, que reduziriam a gestão à mera administração de recursos e pessoal; e os *otimistas críticos*, que a veriam com potencialidade de mudanças?

Essa terceira postura seria mais próxima à proposta de Gramsci, de aliarmos o pessimismo da razão com o otimismo da vontade (*apud* SACRISTAN, 2005, p. 87). Neste sentido, é preciso acreditar que é possível educarmos não só a razão, mas também o sentimento e a vontade; uma vontade forte, auxiliada pela inteligência, pode mover montanhas (SACRISTAN, 2005, p. 87); no caso, as montanhas de desafios que encontramos

⁵⁹ Para Joaquin Herrera Flores (2009, p. 61), uma atitude pessimista não é mais que o produto do reconhecimento da própria impotência frente à ideologia hegemônica/dominante. “O pessimismo faz com que a própria realidade perca seu caráter ‘real’ e se transforme em uma ‘coisa’ que não podemos mudar ou em um ‘ideal’ que nunca poderemos alcançar”.

em nossas escolas e em nossas gestões escolares, identificadas sobriamente com o pessimismo da razão.

Na sequência, discutiremos a finalidade da educação escolar e a sua relação com a gestão da escola.

3.6.2 Dona escola e seus dois maridos: o educando e o cidadão

Libâneo (2004, p. 11-12) defende uma determinada concepção de escola e um determinado papel para ela na sociedade. O autor advoga que a finalidade (o fim) da escola “é o ensino e a aprendizagem dos alunos”, de modo que “a organização, a gestão, as condições físicas e materiais” são os “meios” para este objetivo.

A partir desta concepção, o estudioso critica uma tendência que estaria havendo em algumas pessoas para transformar os “meios” em “fins”. Haveria, segundo Libâneo (2004, p. 11-12), sistemas de ensino acreditando que, da “introdução de mecanismos eficazes de organização e gestão e de organização curricular, incluindo meios informacionais”, resultariam mudanças na qualidade de ensino, ou seja, eficiência e produtividade tornam-se finalidades da escola. Evidentemente, este tipo de iniciativa pode ser caracterizada no estilo de gestão “técnico-científica”, na categorização dada pelo autor. Outros sistemas de ensino confiariam que “a introdução da gestão participativa” resolveria todos os problemas da escola, como se a sua finalidade fosse apenas, ou preponderantemente, propiciar relações democráticas e participativas. Em outros, julgar-se-ia ainda que a organização curricular voltada para a vivência de experiências e interações sociais é mais importante que a aprendizagem de conhecimentos, transformando, de certa forma, os processos educativos na finalidade escolar.

Libâneo (2004, p. 11-12) ironiza todas estas propostas e pondera que estas finalidades, indicadas como papel da educação e da escola, são legítimas e podem ser os objetivos das instituições, desde que se explicitasse que o propósito central da escola deixou de ser a cognição. Para ele, todas as concepções confundiriam os objetivos e os meios. Assim, alega que o objetivo central da escola está ligado “à necessidade social de escolarização sistematizada [...] da aprendizagem de conhecimentos, habilidades, valores”.

Na síntese de seu posicionamento, Libâneo (2004, p. 16) assegura que a escola não atingirá os seus objetivos e a proposta curricular sem formas de organização e gestão; será tanto mais democrática na medida em que mais empenhar-se na promoção da qualidade cognitiva e operativa da aprendizagem; é um espaço de aprendizagem e formação

profissional; não está isolada do sistema social, político, cultural, mas pode recriar o seu espaço de trabalho com vistas à qualidade das aprendizagens e dos objetivos pessoais, profissionais e coletivos; cria uma relação entre o que acontece na sala de aula e o que ocorre no contexto da organização escolar; necessita compreender criticamente os processos de tomada de decisões que provêm do Estado e do sistema educativo.

Todavia, será que a cognição e a cidadania não podem ser *conjuntamente* a finalidade central da escola? O próprio Libâneo (2004, p. 14-16) faz uma ressalva na sua concepção, ao reconhecer que há “inter-relação entre as políticas educacionais e as práticas administrativas e pedagógicas, as quais interferem na qualidade do ensino e no processo de aprendizagem. Porém, a gestão e a organização da escola limitar-se-iam a práticas educativas, conforme exemplifica Libâneo (2004, p. 31-32): o estilo de gestão da direção e do atendimento da secretaria influencia as interações entre as pessoas (professores, funcionários, alunos); as reuniões pedagógicas podem ser espaço de participação ou de manifestação do poder pessoal do diretor ou coordenador; a distribuição e a preparação da merenda escolar podem influenciar hábitos positivos ou negativos dos educandos; as formas de funcionamento, cultura e partilha - ou não - do poder afetam o trabalho na sala de aula.

Mesmo com a sua ressalva, portanto, Libâneo (2004) registra que o papel central e fundamental, ou seja, a finalidade básica, o objetivo maior da escola é o ensino, relegando a participação e as formas de gestão a “meio”.

Vieira (2011, p. 139), por sua vez, analisa o novo contexto, no qual a escola figura no centro do sistema de gestão, abandonando, segundo ela, a sua posição periférica de até então. Para a autora, é neste novo contexto que deve ser solucionada a questão da função social da escola e de seu papel na construção da cidadania⁶⁰. Para a pesquisadora, a construção da cidadania deve ser finalidade de igual quilate ao ensino.

Além disso, o equacionamento da discussão sobre o papel da escola na construção da cidadania passa necessariamente pela questão da gestão democrática. Uma gestão escolar, para o exercício de funções políticas e sociais, tem papel estratégico para o exercício da cidadania. Bordignon (2005, p. 31) corrobora essa ideia ao afirmar que a gestão democrática da escola “é colocada como fundamento, condição essencial, da qualidade social da educação,

⁶⁰ Para Oliveira (2002, p. 130), as reformas educacionais dos anos 1990 seguiam sentido oposto. Seu referencial era o da economia de mercado e na gestão escolar, propugnava a “flexibilidade administrativa”, através da desregulamentação de serviços e da descentralização dos recursos. A descentralização de recursos fortalece a escola como núcleo do sistema de ensino, assim como a autonomia administrativa e pedagógica. Todavia, as reformas não visavam à construção da cidadania, mas à “melhoria da qualidade na educação, entendida como um objeto mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementadas na organização e na gestão do trabalho na escola”.

da formação da cidadania como (e pelo) exercício de poder social”. Esta gestão implica no abandono da concepção de “administração do cotidiano das relações de ensino-aprendizagem” e na adoção da “noção de um todo mais amplo, multifacetado, relacionado não apenas a uma comunidade interna, constituída por professores, alunos e funcionários, mas que se articula com as famílias e a comunidade externa”. O diretor e a unidade administrativa dirigente passam a ser chamados “gestor”, “núcleo gestor” ou expressões similares (VIEIRA, 2011, p. 141).

Essa é a dicotomia central que perpassa as concepções e os paradigmas sobre gestão da educação. De um lado, temos as propostas que enfatizam a educação individual (crítica social ou liberal) como a finalidade central da escola. Para elas, a gestão é um mero meio para atingir um fim (embora defendam que deva existir participação em seu seio) ou para uma variação desta mesma corrente, a gestão é a forma de garantir-se a qualidade/produzitividade, inovação/eficiência que a sociedade do conhecimento exige da escola/educação (este grupo é caracterizado por administradores escolares, *gerencialistas*, etc.). De outro lado, estão as concepções que atribuem à escola a função social (a finalidade/objetivo) de ser, a um só tempo, espaço de democratização e de educação individual⁶¹. Nesta concepção, a gestão – entendida como construção e exercício da cidadania - não é apenas um meio, mas um fim; deve ser, pois, uma prática no interior da escola. Bordignon (2005, p. 31) compartilha tal percepção, pois compreende a “educação como efetivo exercício de cidadania”, a qual deve servir “como processo de autonomização, desalienação, tanto na relação sistema/escola, como na relação escola/estudante”.

Há que se tomar cuidado para manter a unidade na finalidade da escola, não podemos separar a formação para a cidadania da formação acadêmica, uma vez que, concordando com Dourado (2007, p. 923), a educação é uma prática social, “constitutiva e constituinte de relações sociais mais amplas”, que implicam indissociavelmente na “socialização da cultura historicamente produzida” e no exercício da cidadania.

O percurso que seguimos até aqui permitiu registrar sucintamente o debate sobre a função social da escola, situando-o dentro das discussões sobre as tendências pedagógicas dos anos 1980. No final dele, ficou consignado que, atualmente, em decorrência da globalização e outros fatores, o papel da escola e a função social da educação, encontram-se sob tensão, sendo discutidos em múltiplos aspectos, inclusive, no tocante às *tendências* pedagógicas.

⁶¹ Esta é a concepção, por exemplo, de Adriana Puigros (1998), citada por Vieira (2011, p. 141).

O resgate procurou destacar também que a sociedade e os interesses antagônicos das classes que a compõem atuam como referentes nas concepções teóricas e condicionantes dos objetivos da escola e de sua gestão. Quanto às concepções, percebe-se que existe uma forte tendência a delimitar a função da escola em torno da cognição, transformando a gestão em mero “meio”, seja através da perspectiva crítico-social dos conteúdos, seja através do viés liberal (administração escolar).

Como vimos, a gestão democrática do ensino público é interpretada de diversas formas pelos mais variados sistemas de ensino, decorrendo diferentes concepções de gestão que inscrevem, por sua vez, distintas finalidades para a escola. Elas possuem relação com a defesa de variadas tendências pedagógicas e as diferentes proposições no tocante à relação da escola com a sociedade refletem os interesses díspares das classes sociais na instituição escolar e na sua gestão.

Isto tudo revela que esta regra de direito constitucional, a da *gestão democrática do ensino público*, é uma regra em permanente disputa e existem, por conseguinte, *diferentes jogos para a mesma regra*.

No último capítulo da dissertação, discutiremos o elemento central da democratização da gestão escolar: a participação. Caracterizaremos a prática da participação, a partir dos processos de descentralização e de autonomia. Procuraremos avançar na discussão sobre a democratização da gestão escolar, indicando algumas possibilidades de construção da cultura participativa na escola.

4 PARTICIPAÇÃO: O JOGO PARA ALÉM DAS REGRAS

No primeiro capítulo, vimos que os gregos foram os *inventores* da política, foram os primeiros a caracterizar e distinguir regime político e regime não político (tirania). A invenção da política permitiu realizar a distinção entre *poder* e *governo*, e caracterizar os regimes políticos de acordo com quem está no poder, quem detém a soberania, seja através do *kratós* (*quem*: autocracia, aristocracia, democracia) ou da *arché* (*quantos*: monarquia, poliarquia, anarquia). Ela também possibilitou a compreensão de que é possível mudar, transformar um regime político em outro ou mudar, melhorar, o mesmo regime político, ou seja, o que interessa para o nosso estudo: é possível *democratizar*.

Vimos que a democracia, na Grécia antiga, era caracterizada pelo reconhecimento da cidadania a uma parte dos integrantes do *demos* (os homens livres nascidos na *pólis*, independente de sua situação econômica), aos quais era reconhecido o direito de *participar* diretamente do poder da cidade e de se tornar um governante. A participação era *direta, ativa*, nas assembleias da cidade. Dois elementos centrais daquela democracia eram a *isotimia* e a *isagoria*: a primeira estendia a todos o direito de exercer as funções públicas e a segunda garantia o direito de uso da palavra nas assembleias, assegurando a liberdade de expressão, o direito à participação efetiva.

Além disso, foi visto que a participação é um dos elementos centrais da democracia, desde o seu surgimento na Grécia antiga (na qual a participação *direta* dos cidadãos faz com que a chamemos de democracia *ativa*), até a democracia dos modernos, em que a própria liberdade já foi entendida como “forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva” ou, pelo menos, da vontade da maioria (MEZZAROBBA, 2004, p. 154). Assim, partindo do conceito de *democracia*, chegamos à noção de *sistema democrático*, o qual é baseado na soberania popular (o poder é do povo), na igualdade de todos, na possibilidade de todos exercerem as funções públicas (o governo) e no direito de decidir com base na maioria.

No sistema democrático moderno, entretanto, a participação não mais é direta, mas através de “representantes”: o cidadão renuncia participar diretamente (WOOD, 2011, p.187-188); a política passa a ser exercida pelos “profissionais” e “*experts*” (CHAUI, 2002, p. 337-338), a democracia a ser protagonizada pelo povo passa a ser “passiva”, resultando em uma “cidadania passiva” (KAHLER *apud* ROSENFELD, 1993, p. 207).

Neste sentido, podemos afirmar que a *regra do jogo democrático* é a participação através de representantes, resumindo-se não mais a participação através do voto na eleição. O

direito à participação tornou-se indireto e “parece ter sofrido diminuição em lugar de ampliação” (CHAUI, 2002, p. 335).

O sistema democrático representativo torna-se um “obstáculo” à democratização, o que impõe, contemporaneamente, a tarefa de “democratizar” a democracia, através da ampliação da participação e dos espaços deliberativos, mesclando formas representativas com formas participativas (SANTOS, 2011, p. 101).

Desta forma, pensar *o jogo para além das regras* na escola implica pensar a participação direta e não somente a representativa, pensar em outros espaços para além dos já institucionalizados (eleição de diretores e representantes nos conselhos escolares), refletir sobre os condicionantes e determinantes da participação. Corrobora este entendimento o que foi visto no terceiro capítulo desta dissertação, ao tratarmos da gestão escolar democrática, no qual concluímos que esta pressupõe processos participativos, uma vez que, ressaltando-se as peculiaridades no entendimento da sua operacionalização, todos os autores estudados (HORA, 1997; OLIVEIRA, 2002; LIBÂNEO, 2004; MONLEVADE, 2005; LÜCK, 2006c;) afirmam a participação como o elemento central da referida concepção de gestão escolar.

Por outro lado, verificamos que a escola desenvolve a sua gestão na relação de relativa autonomia que estabelece com o sistema de ensino, de modo que não há como pensar *o jogo para além das regras* (para além da mera representação), sem a discussão sobre a autonomia da escola. Até porque, conforme constatado no terceiro capítulo desta dissertação, a defesa da autonomia da escola surge dos movimentos pela sua democratização.

A participação pode desencadear processos de democratização da escola se ela for pensada com certo grau de autonomia. Neste sentido, antes de aprofundarmos o debate sobre a participação direta no fazer democracia na escola pública, abordaremos duas diferentes concepções que se contrapõem: de um lado, *participação e descentralização*; e, de outro, *participação e autonomia*.

4.1 *Participação e descentralização e participação e autonomia*

A *regra do jogo democrático*, na democracia representativa, que vivenciamos, é a participação indireta, através da escolha de representantes que formam o governo *representativo*. O processo democrático “fica reduzido às eleições de elites políticas”, de modo que a democracia representativa torna-se um “regime no qual uma elite é autorizada a governar, em nome de um todo idealmente homogêneo e de um suposto consenso”, no qual a “democracia” fica restrita ao “campo político, sem ‘alargamentos’ e consequências para o

campo social e econômico” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 16). Esses *alargamentos* são justamente *o jogo para além das regras*: a ampliação dos espaços de participação; do acesso universal à escola; da qualidade da educação; enfim, a *democratização* da democracia, da escola e da sua gestão.

A ampliação da participação é o elemento central para jogarmos *o jogo para além das regras*, pois a “democracia é um estado de participação” e esta é “inerente à natureza social do homem”. (BORDENAVE, 1994, p. 8 e 17). As possibilidades de ampliação da participação da comunidade escolar, os seus condicionantes e determinantes, serão abordados no tópico seguinte. O aspecto que analisaremos agora, apontado por Bordenave (1994, p. 12) é o fato de a participação estar sendo usada como alternativa política, administrativa e estratégica, tanto pelos “setores progressistas” como pelos “setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares”, evidentemente, pela razão de oferecer “vantagens para ambos”. Como esclarecem Luce e Medeiros (2006, p. 17), a participação “pode tanto se prestar para objetivos emancipatórios, de cidadania e de autonomia dos sujeitos, como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório e do controle de muitos por poucos”. Segundo as autoras, é preciso destacar que existem “participações” e “participações”, as quais podem servir para fins completamente antagônicos.

Para exemplificar as diferentes finalidades da participação, podemos nos referir à “gestão participativa”, identificada com os procedimentos da gestão de Qualidade Total, em que se quer que as pessoas conheçam as instituições que integram para, através da participação nas decisões, comprometerem-se e responsabilizarem-se pelos resultados, decorrendo maior produtividade e melhor qualidade.

Valendo-se das análises de Popkewitz (1997) sobre as reformas educacionais, Luce e Medeiros (2006, p. 17, grifos das autoras) denunciam que as “práticas de participação democrática” são substituídas pela “retórica da participação”, o que se efetiva

através da redefinição estreita da noção de democracia, na qual a participação de diferentes atores envolvidos consiste em aplicar as regulamentações e interpretações administrativas que parecem surgir de *ninguém*, mas que têm sua elaboração centralizada no governo ou em determinado setor da sociedade. São utilizadas estratégias de controle, regulação e convencimento que acabam por produzir o *confinamento* da democracia a uma prática que não questiona *quem delibera*, mas sim, conforma-se com a aplicação e fiscalização das deliberações.

A polêmica poderia ser assim formulada: “Qual participação para a escola e na escola?” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 18), ou seja, *qual* participação *na* e *da* escola, é a questão que problematiza o paradoxo da utilização da participação para fins antagônicos e desnuda que também a participação é disputada por diferentes concepções de política educacional no Brasil.

De fato, segundo Luce e Medeiros (2006, p. 19), “participação e descentralização estão presentes hoje em praticamente todos os discursos da reforma educacional no que se refere à gestão, constituindo um ‘novo senso comum’”. Sobre essa questão, destacamos duas das várias posições existentes sobre o tema. Uma das tendências e discursos sobre reforma educacional no que se refere à gestão da escola utiliza os termos *participação e descentralização*, e outra, *participação e autonomia*.

A tendência que defende a participação para a descentralização tem como pressuposto a necessidade do “governo sobrecarregado”, “forçado pela complexidade dos problemas e a carências de recursos”, de “transferir poderes e funções para o nível local” (BARROSO, 2008, p. 12-13 e 15), desencadeando processos de descentralização administrativa.

Os defensores deste viés advogam a *necessidade* de reformar o Estado para que o *país* possa atender as demandas da economia global⁶². Nestas reformas, o Estado deveria adotar uma administração pública *gerencial*, inspirada nos *avanços* realizados pela administração de empresas, a qual apresenta as seguintes características:

⁶² Bresser Pereira (1996, p. 1) afirma que a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado, que se encontrava em crise. O autor explica o seu entendimento: “Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura [*sic*] - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial. A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia”.

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida⁶³ (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6).

A democratização da gestão, para a tendência em questão

passa pelo estabelecimento de uma participação circunscrita à efetivação desse modelo, ou seja, planejamento, execução e avaliação conforme os padrões de produtividade empresarial aplicados à educação. Neste caso, a gestão democrática da educação é identificada com todo e qualquer processo de descentralização (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 20).

A *participação* deixa de possuir um caráter político e emancipador para transformar-se numa técnica, que pode ser utilizada *na* escola e até mesmo nas empresas capitalistas. O trabalhador torna-se um *colaborador*; o trabalho não é mais hierárquico, mas em rede. A democracia modifica-se, as *técnicas de representação* (democracia representativa) são complementadas com algumas *técnicas de participação*. Todavia, essa *participação* é *permitida*, sem autonomia do sujeito, pois ocorre sempre dentro de um marco pré-definido, que tende a legitimar o sistema que a *concede* e, nos marcos da globalização, contribuiu para legitimar a flexibilização e a precarização do trabalho, proporcionar maior controle das empresas sobre os trabalhadores (que passam também a se autocontrolar) e aumentar a *eficiência* da produção, haja vista que a *participação* gera sentimento de pertença e comprometimento.

A *participação*, neste *novo* modelo de gestão, “incorpora antigas conquistas dos movimentos organizados e das resistências dos trabalhadores às formas capitalistas de organização e gestão do trabalho”, entretanto, “atribuindo-lhes novos significados”, fazendo com que eles “tenham na aparência conteúdos mais consensuais, mas na sua prática efetiva conservem pressupostos autoritários” (OLIVEIRA, 2003, p. 95-96).

⁶³ A administração pública burocrática clássica, com o pressuposto da eficiência, foi vislumbrada como superadora da administração patrimonialista do Estado. Entretanto, aquela revelou-se lenta, de alto custo e auto-referida, ou seja, centrada nela mesma, incapaz de atender as demandas dos cidadãos.

Assim sendo, permite-se que “determinados métodos de gestão”, considerados mais democráticos e participativos, porque “contemplam a desconcentração de certas decisões, a descentralização dos serviços, a participação da sociedade na condução dos processos”, sejam “sistematicamente incorporados às reformas administrativas no setor educacional, sem, no entanto, incorporar efetivamente os segmentos sociais e suas representações” (OLIVEIRA, 2003, p. 95), ou seja, sem democratizar a educação escolar e sem democratizar, de fato, a gestão da escola (como vimos no segundo e terceiro capítulo desta dissertação, respectivamente)⁶⁴.

A descentralização é apontada como estratégia política e administrativa para maior eficiência, visto que, supostamente, possibilitaria a flexibilização e a desregulamentação da gestão, conferidas pela autonomia gerencial; a economia de tempo e recursos, uma vez que o controle é realizado com base nos resultados; as organizações menos burocráticas; a adequação das políticas às necessidades regionais e locais; o maior controle da população sobre as políticas públicas devido à proximidade geográfica com as instâncias de decisão.

Na aplicação desta lógica, a da descentralização, na educação, Krawczyk (2002, p. 63) identifica três dimensões que seriam complementares e que gerariam “uma nova lógica de governabilidade da educação pública”: 1) descentralização entre as diferentes instâncias de governo – municipalização⁶⁵; 2) descentralização para a escola – autonomia escolar; 3) descentralização para o mercado – responsabilidade social⁶⁶.

⁶⁴ Para Oliveira (2003, p. 96) “é possível inferir que a importância atribuída à gestão da educação no atual momento fundamenta-se numa tentativa de reestruturação do sistema de ensino influenciando nos seus objetivos, funções, atribuições, competências e acesso”. Essa reestruturação “democrática” responderia “a exigências internas” (dos setores empresariais?) e principalmente a “constrangimentos externos”, ou seja, não responderia a reivindicações democráticas do povo (poder soberano).

⁶⁵ Os defensores desta proposta acreditam que a descentralização entre os diferentes órgãos do governo, especialmente através da municipalização, propicia a aproximação dos problemas com a gestão das políticas, pode responder melhor e com mais rapidez às demandas da comunidade; os gastos públicos podem ser melhor direcionados e podem aumentar as possibilidades de interação dos recursos públicos com os privados e os não-governamentais, para o financiamento dos programas sociais.

⁶⁶ A descentralização para o mercado é vislumbrada pela possibilidade de criar “novas formas de financiamento, fornecimento e regulação” da educação. Esse processo se concretiza de duas formas: primeiro, constituindo “um mercado de consumo de serviços educacionais”, segundo, transferindo “funções e responsabilidades para a comunidade” (KRAWCZYK, 2002, p. 68-70). A gestão da educação passa a abrigar a lógica da oferta e da procura, onde os pais têm o direito de escolher a melhor escola para seus filhos, instigando a competitividade entre as escolas, pela captação de recursos e de prestígio. Desencadeia processos de privatização da educação, através do repasse de recursos públicos para escolas privadas, em troca de vagas, e através da autogestão de escolas públicas, reguladas pelos contratos de desempenho e resultados apresentados pelos gestores, que podem ser, por exemplo, associações de pais, de professores. O Estado deixa de ser o único provedor da educação, que deve ser assumida pela sociedade como *responsabilidade social*. Por meio do envolvimento privado e voluntário, a escola deve identificar as demandas da comunidade e produzir, angariar e administrar os recursos. É possível perceber que a descentralização da educação para o mercado carrega uma lógica perversa que fomenta e intensifica as desigualdades educacionais.

Para Lück (2006b, p. 42), a proposição de descentralização reconhecera a importância de três ordens de entendimento:

a) uma de natureza operacional, que aponta para uma solução para os grandes sistemas de ensino, que falham por não poderem diretamente gerir as condições operacionais do ensino; b) outra de caráter social, que reconhece a importância da dinâmica social da escola, com uma cultura própria e, portanto, demandando decisões locais e imediatas ao seu processo, a fim de promover o melhor encaminhamento do processo educacional; c) mais outra ainda, de caráter político, que entende o processo educacional como formativo, demandando para a formação democrática a criação de ambiente democrático.

De acordo com Lück (2006b, p.55), no Brasil, a descentralização tornar-se-ia um imperativo pelo tamanho do território, que apresenta variedades regionais com significativas diferenças socioculturais, sem que o reconhecimento desta diversidade represente “a preconização ao trabalho isolado e fragmentado, em vista do que a descentralização pressupõe o atendimento a princípios gerais estabelecadores da unidade do sistema”.

Uma das críticas que pode ser feita às propostas de identificar a gestão democrática da escola com todo e qualquer processo de descentralização, o que Barroso (2008, p. 14) delinea de forma mais precisa na expressão “territorialização das políticas educativas”⁶⁷, é que, segundo Luce e Medeiros (2006, p. 20), “neste processo nem sempre conflui a descentralização de poder, criando-se, ao contrário, possibilidades maiores de controle pelo poder central e reduzindo as questões da educação às noções de negócios e mercadorias”⁶⁸. Outra crítica ao modelo destaca a desresponsabilização da União e dos Estados (os descentralizadores) e a conseqüente redução do financiamento público (destes entes) para a educação, colocando-a na dependência das condições locais de desenvolvimento e do aporte de recursos pela comunidade e pelas empresas. Observa-se que para o mesmo os problemas

⁶⁷ Para melhor caracterizar “as várias modalidades de descentralização, re-centralização e re-descentralização” alguns autores têm optado pelo termo “territorialização”, que, de acordo com Barroso (2008, p. 14), se refere a “uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas”, por isso vai além da modernização administrativa e da transferência de responsabilidades para níveis locais e regionais. Assim, “a territorialização é um fenómeno [sic] essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local”.

⁶⁸ Conforme Barroso (2008, p. 13), a “territorialização das políticas educativas” vem sendo acompanhadas pelo reconhecimento da “escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão”. Entretanto, alerta que apesar da defesa da “descentralização” e da “desburocratização”, as medidas adotadas “configuram soluções mistas e diversificadas, muitas vezes de sentido político oposto”.

educacionais, principalmente o da falta de qualidade na educação, são reduzidos à questão meramente administrativa, como se a tão difundida *melhora de qualidade*, dependesse mais da gestão e menos dos investimentos públicos em educação.

Portanto, a descentralização apresenta-se paradoxal. Por um lado, ela resulta “em maior autonomia das escolas” (OLIVEIRA, 2002, p. 130), podendo ser confundida ou equiparada com a autonomia escolar que sempre foi aspirada pelos movimentos sociais em defesa da escola pública. Por outro lado, ela resulta em menor autonomia, pois se é verdade que a descentralização permite que cada escola gaste a “sua política de acordo com suas potencialidades”, esta gestão é mínima, pois mínimos são os recursos e os investimentos (OLIVEIRA, 2003, p. 97).

Vários autores (PARO, 2000; OLIVEIRA, 2003; LUCE; MEDEIROS, 2006; VIEIRA, 2011) criticam a identificação da gestão democrática com todo e qualquer processo de descentralização vinculado aos pressupostos da globalização da economia, aos padrões de produtividade empresarial na gestão da escola e à desresponsabilização do Estado com o custeio da educação. Eles vislumbram outra perspectiva que considera a peculiaridade da administração escolar, que “a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro”, qual seja, a exigência permanente da “impregnação de seus fins pedagógicos” na forma de alcançar os fins determinados (PARO, 2000, p. 7). Os autores ainda defendem o que chamaremos de *participação e autonomia*, numa dimensão e lógica distinta da descentralização preconizada pelas reformas educacionais dos anos 1990.

A tendência que almeja a *participação* para a *autonomia* sempre buscou a *autonomia* pedagógica, administrativa e financeira da escola e, junto com ela, a *participação* para a democratização da educação e da escola, no sentido de ampliação e universalização do acesso à escolarização, como um direito de todos, conforme analisamos no segundo capítulo desta dissertação.

A demanda por maior autonomia e pela democratização da gestão escolar não é uma novidade no cenário educacional brasileiro, no entanto, para muitos, ela foi *confundida* com mera descentralização. Todavia, considerando que um dos vieses da descentralização é a transferência da educação para o mercado, tornando-a uma mercadoria a qual terão acesso aqueles que tiverem condições para pagar por ela e que, em sentido contrário, a perspectiva da defesa da autonomia da escola sempre propôs uma ampliação dos gastos do Estado com a educação e a visão de que ela é um direito do cidadão, pensamos que os dois termos podem servir para representar campos distintos.

A aprovação e a promulgação da nova LDB 9394/96 e do FUNDEF, em 1996, e do PNE I, em 2001, decorreram de um intenso processo de lutas, mobilização e participação⁶⁹, mas não exclusivamente deles. Vieira (2006, p. 28) destaca que as modificações na legislação brasileira coincidem com o “cenário de redemocratização do país, onde aumentam as reivindicações por participação advindas de diversos atores sociais”, os quais propugnavam pela democratização da educação e pela autonomia da escola. Porém, tais modificações advieram também das “transformações amplas decorrentes do processo de reordenamento mundial mais conhecido como globalização”, em razão das quais outro grupo de atores sociais passou a pleitear a descentralização, não somente da educação, mas da saúde, da assistência social, do trânsito, do licenciamento ambiental, etc. Contribui, para esta compreensão, a observação de Krawczyk (2002, p. 64-65): a autonomia da escola, ao invés de representar “a democratização das relações institucionais” pela transformação da autoridade e do poder, como almejaram os atores dos movimentos populares pela democratização da educação, resulta, em muitos casos, da “preocupação dos órgãos centrais por redefinir quem deve assumir a responsabilidade da educação pública: tanto pela definição de seu conteúdo, como pelo seu financiamento e pelos resultados”.

Em decorrência desta análise, Krawczyk (2002, p. 67) identifica, pelo menos, duas “construções antagônicas do conceito de autonomia”: primeira, “a construção ancorada na ação da escola e na negação da ação do Estado”; segunda, “a construção apoiada na possibilidade de os sujeitos coletivos orientarem sua vontade, seu desejo no sentido de uma finalidade coletiva”. A primeira construção do conceito de autonomia está fundamentada na flexibilidade administrativa, que propõe a desregulamentação dos serviços, dificultando a melhora da qualidade educativa, e a descentralização de recursos, cabendo à escola não somente a sua aplicação, mas a captação de recursos complementares, como confirma Oliveira (2002, p. 130) ao ressaltar que essa abertura vem estimulando as escolas a buscarem complementação orçamentária por sua própria conta junto à iniciativa privada e a outras formas de contribuição da população, isentando progressivamente o Estado pela manutenção da escola pública. Neste caso, cabe ao Estado a definição dos objetivos e metas educacionais e às escolas a sua execução, com a utilização de metodologias definidas pela comunidade escolar⁷⁰, pois ao Estado interessa o resultado e não o processo empregado para a sua obtenção.

⁶⁹ Embora não tenham contemplado as demandas populares na sua totalidade.

⁷⁰ Com maior ou menor participação de cada um dos segmentos (equipe diretiva, professores, funcionários, pais, alunos).

Todavia, no presente estudo, optamos por identificar essa proposição ao termo *descentralização* para distingui-lo de *autonomia*. Para nós, a autonomia da escola é entendida como bandeira histórica dos movimentos e atores sociais que lutaram pela (re)democratização do país, pela democratização do acesso à educação, pela responsabilização do Estado no seu custeio, pela qualidade do ensino, pela negação da utilização dos pressupostos da administração de empresas na gestão escolar, enfim, pela afirmação da gestão democrática da escola.

A autonomia escolar concretiza-se com a definição coletiva do projeto político pedagógico da escola, de acordo com as demandas e os anseios da comunidade, com liberdade de escolha sobre os processos pedagógicos e com o planejamento participativo a partir da base da realidade local de cada escola. A autonomia realiza-se também pela gestão administrativa e financeira, cabendo à escola gestar os recursos de acordo com as suas potencialidades e capacidades, mas com recursos provindos do Estado e não da comunidade ou das empresas, e de modo que eles sejam suficientes para garantir o direito universal à educação pública de qualidade.

Com base no entendimento exposto anteriormente, pode-se aferir que a autonomia da escola é constitutiva da gestão democrática que, com a ampliação dos espaços de participação para além das eleições, será intensificada na medida em que a escola conquistar autonomia, o Estado investir em educação, que se quer de qualidade e concebida como um direito de todos.

Cabe salientar que a autonomia da escola não possui o sentido atribuído pelo senso comum, que gira em torno da noção de *liberdade total*. A afirmação da autonomia da escola dá-se no sentido que lhe dão Libâneo (2004), Luce e Medeiros (2006), Barroso (2008), Gutiérrez e Catani (2008): seu caráter é relativo e interdependente.

A autonomia não dispensa relação e articulação entre escolas, sistemas de ensino e poderes, tampouco é a liberdade e a direção dada por apenas um segmento social. Logo, não se pretende a autonomia dos professores, ou dos pais, ou dos estudantes. A autonomia é sempre de um coletivo, a comunidade escolar, e para ser legítima e legitimada depende de que este coletivo reconheça sua identidade em um todo mais amplo e diverso, que por sua vez o reconhecerá como parte de si (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 21).

Portanto, a autonomia da escola é um campo em disputa, e será tão mais confirmada, quanto maior for a participação do coletivo que a sustenta (a comunidade escolar) e quão mais amplos forem os espaços de participação. No mesmo sentido, Barroso (2008, p. 29) pondera

que “se a autonomia da escola exige um maior controlo social por parte da comunidade, ela só pode tornar-se efectiva se contar com o empenhamento e participação dos que vivem o dia-a-dia da escola”.

A conquista da autonomia requer mudanças na cultura organizacional e pessoal, por isso exige maior conhecimento de toda a comunidade escolar sobre a sua especificidade e sobre a sua aplicabilidade, para que compreenda o seu próprio campo de autonomia, pois, “ela é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola [...] é, portanto, o resultado da acção concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa” (BARROSO, 2008, p. 17-18), de modo que se pode afirmar que a autonomia depende de cada um que constitui o coletivo da escola.

Para Levinski (2008, p. 181), “a autonomia é processo de compartilhamento de responsabilidades, expressa a cidadania, tem sentido e é duradoura, assim como a participação, quando conquistada” e tal conquista decorre da sua aprendizagem, do imperativo de exercê-la. De forma que a autonomia precisa ser explicitada como uma necessidade e deve ser estudada nas suas especificidades para que não ocorram equívocos que podem levar ao espontaneísmo. Ela requer empenho e participação de todos os envolvidos no trabalho da escola e, na medida em que não significa *livre-arbítrio* dos indivíduos, efetiva-se por meio da corresponsabilidade pelo fazer pedagógico.

Diante do exposto, podemos inferir que a democratização da escola pública e da sua gestão efetiva-se com *participação e autonomia*. A articulação do fazer pedagógico da escola com os interesses e os objetivos educacionais visados pelos trabalhadores se explicita e concretiza-se por meio da participação de toda a comunidade escolar, pela ampliação da autonomia, pela apropriação e utilização dos espaços onde a autonomia da escola já está consagrada.

Neste sentido, a superação da simples retórica da participação e a sua vinculação com a autonomia é imprescindível para *o jogo para além das regras*, por isso, passaremos a analisar possibilidades, condicionantes e determinantes da participação na gestão da escola pública.

4.2 Participação é democratização

Tanto na busca pela democratização da escola, quanto pela democratização da gestão escolar, a participação é reconhecida como núcleo fundante, como princípio da democracia.

Contudo, a democracia representativa limita a participação da maioria da população ao momento do voto e não oferece meios para o controle sobre as ações dos eleitos e o consequente controle democrático do Estado. Da mesma forma, na escola pública ainda são limitados os espaços de participação e de controle democrático por parte dos pais e alunos, o que evidencia a imprescindibilidade da participação popular.

Para Libâneo (2004, p. 102), “a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola” que se fundamenta no conceito de autonomia, “que significa a capacidade das pessoas e dos grupos de livre determinação de si próprios, isto é, de conduzirem sua própria vida”.

A participação dentro das *regras do jogo* da democracia representativa limita-se às formas tradicionais de representação, ou seja, à escolha de representantes nas eleições, a cada determinado período de tempo. Em alguns casos, nem mesmo o processo de escolha dos candidatos a representantes é participativo, pois a legislação limita o rol daqueles que podem concorrer elencando algumas condições⁷¹ e, consequentes, impedimentos. Nem a *isotimia*, um dos elementos centrais da democracia dos antigos, que estendia a todos o direito de exercer as funções públicas, é assegurada na democracia dos modernos. Essa separação entre representantes e representados transforma a política numa função reservada aos profissionais da democracia – os políticos, enquanto as maiorias tornam-se passivas. Ainda, os mandatos do representante são fixos e não podem ser revogados pelos representados, o que concede autonomia (somente) aos representantes.

Além disso, a efetiva participação política das classes populares nas formas convencionais de representação (eleições, por exemplo) é obstaculizada pela manipulação midiática, pela baixa escolaridade e nível de consciência, pela pouca organização e poder econômico, o que lhes coloca em situação de desvantagem em relação às classes dominantes, decorrendo daí um destaque entre o tipo de relações que estabelecem as famílias de alunos das

⁷¹ Nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), por exemplo, só podem se candidatar a representante, no cargo de Reitor, “os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica” e que possuam o “título de doutor” ou que estejam posicionados “nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior” (BRASIL, 2008, Art. 12, Parágrafo 1º, Incisos I e II); para o cargo de Diretor-Geral do campus podem se candidatar “os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica” e que preencham “os requisitos exigidos para a candidatura ao cargo de Reitor do Instituto Federal”, ou possuam “o mínimo de 2 (dois) anos de exercício em cargo ou função de gestão na instituição”, ou tenham “concluído, com aproveitamento, curso de formação para o exercício de cargo ou função de gestão em instituições da administração pública” (BRASIL, 2008, Art. 13, Parágrafo 1º, Incisos I, II e III).

escolas particulares e os das escolas públicas, com os profissionais das respectivas escolas. Essa situação inibe reivindicações, práticas de participação e de controle das camadas populares em relação às ações praticadas nas escolas (LIBÂNEO, 2004, p. 138).

A participação, para Libâneo (2004, p. 139), constitui o “processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão”, concretizando a sua atuação na gestão, e o “meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, alunos”, ou seja, concretiza uma “prática formativa”. Através dela, os integrantes do processo “vão aprendendo a sentirem-se responsáveis pelas decisões que os afetam num âmbito mais amplo da sociedade”. Construindo níveis cada vez mais elevados de “participação decisória”, de acordo com Bordenave (1994, p. 34), é possível romper com a “divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências [*sic*] das decisões cá embaixo”.

A democracia participativa, conforme Bordenave (1994, p. 23), implica diferentes níveis de participação que se complementam, pois é “aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’”.

Diante de tal constatação, podemos deduzir que a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública decorre, igualmente, dos diferentes níveis de participação que, conforme promovem o engajamento, avançam da participação *passiva* para a participação *ativa*. Não basta, pois, participar passivamente, é preciso “avançar para a apropriação das informações, a plena atuação nas deliberações, das mais simples às mais importantes, exercendo o controle e avaliação sobre o processo de planejamento e execução”, asseguram Luce e Medeiros (2006, p. 17).

O comprometimento recíproco entre a escola e a comunidade escolar procede da aceitação da escola no que concerne à necessidade ou “imprescindibilidade, da participação efetiva dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito à educação de seus filhos”, da identificação das “condições de possibilidade dessa participação” e da busca dos “mecanismos necessários à distribuição da autoridade” no seu interior, ao mesmo tempo em que ela “procura formas democráticas de alcance dos objetivos educacionais”, constitui-se “em mecanismo de pressão junto ao Estado e aos grupos detentores do poder, para que sejam propiciadas as condições que possibilitem o seu funcionamento e autonomia” (PARO, 2000, p. 14).

Luce e Medeiros (2006, p. 20), neste mesmo sentido, reafirmam que a organização democrática da escola “não pode prescindir da participação efetiva dos envolvidos, dos

interessados, nas deliberações da escola” e precisa exigir do Estado “as condições para sua autonomia e funcionamento qualificado”, sob pena de sobressaírem-se interesses corporativos em detrimento dos interesses educacionais coletivos e de efetivarem-se privatizações ou coação da escola para captação de recursos.

Por tudo isso, discutir *o jogo democrático para além das regras* significa defender a participação da comunidade escolar, em processos e formas de democracia direta, que possibilita a *democratização* da gestão da escola, a qual só tem sentido na perspectiva da democratização da escola e dos processos pedagógicos (acesso e qualidade na educação pública e gratuita). Trata-se de discutir formas de participação direta na gestão, nos processos pedagógicos e na escola que visem ao acesso, à permanência e ao êxito dos alunos. Além disso, a democratização da educação escolar e a gestão democrática da escola devem estar articuladas a um projeto maior, o de democratização da sociedade.

O imperativo da participação, como vimos, faz parte do senso comum sobre gestão democrática, no entanto, a democratização da gestão escolar ainda é um desafio. Torna-se imprescindível que se esclareçam os condicionantes que dificultam ou facilitam a participação, apontada como o elemento central nos processos de democratização. Com esse intuito, começaremos por analisar aspectos da cultura política brasileira para, a partir deles, apontar alternativas de superação do autoritarismo na escola e de construção de uma cultura participativa. Na sequência, abordaremos como a participação pode constituir-se como uma prática formativa, construtora da democratização da escola e da gestão.

4.2.1 A influência da cultura política brasileira

Como verificamos no terceiro capítulo desta dissertação, a tradição da administração escolar ainda é muito presente nas escolas, o que dificulta a ampliação e o aprimoramento dos processos democráticos na sua gestão. Paro (2000, p. 22) ressalta que a escola pública “é organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas”, especialmente em relação ao papel reservado ao diretor. Relações verticais comandadas por um diretor que, eleito ou não dentro das *regras do jogo*, corporifica a cultura personalista que herdamos dos portugueses, na maioria das vezes.

Neste sentido, Libâneo (2004, p. 137-138) destaca que o “personalismo” obstaculiza a participação coletiva. Para o autor, no Brasil, “as formas de gestão da sociedade (legislação, planos de governo, medidas econômicas, etc.) tem-se caracterizado por uma ‘cultura

personalista””, de modo que o poder é visto de forma personalizada na pessoa que detém o cargo hierárquico mais elevado, como se ela fosse a responsável solitária e única pelas decisões, sendo comum ouvir os professores estaduais, por exemplo, falarem “o governador não nos paga”, quando os seus salários estão atrasados. Neste contexto, a relação política é vista como relação pessoal, entre indivíduos, e não uma relação coletiva, entre grupos, classes, movimentos, sindicatos, de forma que as pessoas esperam pelas decisões, que só seriam tomadas “por cima”, não se sentindo sujeitos de processos.

Para Holanda (1948, p. 17, grifos nossos), a cultura da *personalidade* é “uma característica bem peculiar à gente da Península Ibérica”, da qual recebemos a nossa herança cultural e que é celebrada orgulhosamente por muitos. A cultura da personalidade consiste numa valorização extrema da autonomia *individual*, de cada um, frente aos demais, “em relação aos semelhantes no tempo e no espaço”. O valor de cada pessoa decorre, antes de mais nada, do grau de sua independência frente aos outros. Desta concepção resulta, segundo Holanda (1948, p. 18), “a singular tibieza das formas de organização, de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação entre esses povos”, pois, conforme o autor, “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida”.

A esta visão devem-se alguns dos episódios singulares da história brasileira. Aqui, conforme Holanda (1948, p. 19), as iniciativas, mesmo aquelas construtivas, “foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir”; as leis e os decretos governamentais “nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões e opiniões particulares” do que “da pretensão de se associarem as suas forças”. Situação que leva o autor a concluir que “a falta de coesão em nossa vida social não representa, assim, um fenômeno moderno”. Tal mentalidade seria um dos maiores óbices ao “espírito de organização espontânea”, característico de povos protestantes, pois “as doutrinas que apregoam o livre arbítrio e a responsabilidade pessoal são tudo, menos favorecedores da associação entre os homens” (HOLANDA, 1948, p. 27).

Além desta herança personalista, o tipo de colonização que, aqui, se instalou criou um Estado de tipo patrimonialista. No Brasil, a entidade privada (a família, a empresa, o privilégio) precede sempre à entidade pública (o Estado, a sociedade, o direito); prevalecem as preferências fundadas em laços afetivos (favor, clientelismo, patrimonialismo). Segundo Holanda (1948, p. 106 e 111), “o resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e anti-política, uma

invasão do público pelo privado, do Estado pela família”. A política, no referido meio, é considerada uma espécie de prolongamento da comunidade familiar-doméstica.

Holanda (1948, p. 112 e 211) observa ainda que, no Brasil, imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, que foi “o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos”. Neste tipo de família, o *pater famílias*, o patriarca, é o soberano, fazendo a sua lei particular, sobre todos; ela é integrada, ampliadamente, não só pelos parentes, mas pelos escravos e por todos que trabalham para o patrão. Um país não pode ser uma república se o é todo *casa*.

No personalismo, conforme Mendonça (2001, s.p.) “o governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo”, e encontra respaldo na “estrutura patrimonial” que “transforma o governante no dono do governo”, conferindo-lhe um “poder pessoal”. No campo educacional, esse poder permite a “descontinuidade na sustentação de políticas”, uma vez que

cada secretário, cada governador ou prefeito tem o seu plano, a sua proposta curricular, a sua lei, julgando, com a arrogância típica de quem se pensa dono do cargo que ocupa, que são os seus instrumentos os que melhor respondem às necessidades da população (MENDONÇA, 2001, s.p.).

Disso decorre que leis aprovadas sejam facilmente modificadas em poderes legislativos clientelistas; que as leis que regulam o sistema e o conjunto dos seus órgãos administrativos aproximem-se da característica burocrática, mas os sujeitos concretos que os sustentam e lhes dão vida continuam regidos por valores tradicionalistas; que a participação cidadã seja enfraquecida e desestimulada; que os professores sejam *desconfiados e resistentes* a *cada nova* mudança proposta pelo novo *dono* do Estado, ocorrendo, às vezes, de rejeitarem propostas sadias e apropriadas; que os professores (profissão semiburocratizada) sejam *acomodados* às compensações burocráticas da profissão, sem aceitar as responsabilidades que lhe são impostas pelo Regimento Escolar, atuando, eles mesmos, como *donos* de suas salas de aula, e junto com seus colegas, *donos* da escola.

A concepção de que o governante é *dono* do Estado é tão arraigada que, do ponto de vista legal, mesmo após a promulgação da CF/1988, o posicionamento do STF é de que o cargo de diretor escolar é de livre nomeação e exoneração pelo *dono do governo de agora*;

sendo que todas as leis que dispõem sobre eleição direta de diretores escolares, quando questionadas, são declaradas inconstitucionais, exemplo disso são os casos de ADIn que foram expostos no terceiro capítulo desta dissertação.

Para os detentores de posições públicas de responsabilidade, formados na cultura política brasileira do personalismo e do patrimonialismo, não era fácil “compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”. Eles caracterizariam o que justamente separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, na acepção weberiana. Nas palavras de Holanda (1948, p. 212):

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

A exceção, e não a *regra*, no Brasil, em conformidade com Holanda (1948, p. 212-213), foi a existência de “um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. A regra geral sempre foi “o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”, o que ocorreu “mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas anti-particularistas”.

Com um pessimismo político, Holanda (1948, p. 273) infere que no patrimonialismo, “as constituições são feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias”, sendo em vão acreditar que os políticos “imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão”.

Para Holanda (1948, p. 199), a nossa incapacidade de “fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica”, ou seja, que se baseie na igualdade, universalidade e na lei (Estado de direito), decorre desta herança cultural patrimonialista, na qual prevalecem “as relações de caráter orgânico e comunal, como são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade”.

Podemos fazer uma relação entre esta herança cultural, personalista e autoritária, e o autoritarismo na escola. No caso, o elemento cultural condiciona e impede a participação, por isso, precisamos enfrentá-lo. Cada escola possui uma *cultura*, que não é natural, mas social e histórica, que pode, portanto, ser modificada.

Libâneo (2004, p. 32-34) salienta que existe uma relação entre a sala de aula, a organização da escola e a cultura organizacional – ou simplesmente cultura – da escola, destacando a cultura organizacional como um dos elementos mais relevantes para as práticas de gestão e, portanto, para a participação. Dessa forma, para além das prescrições administrativas e das rotinas burocráticas, haveria uma dimensão cultural característica de cada escola, cuja cultura seria conformada pelos “significados, modos de pensar e agir, valores, comportamentos, modos de funcionamento que, de certa forma, mostram a identidade, os traços característicos, da escola e das pessoas que nela trabalham”, por isso se deveria analisar uma instituição não só pelo que se vê, “as formas de gestão, as reuniões, a elaboração do projeto pedagógico e do currículo, as relações sociais”, mas também pelo frequentemente oculto, invisível, os “significados, valores, atitudes, modos de convivência, formas de agir e de resolver problemas”. Dentre os fatores que produzem a “cultura da escola”, o autor aponta o papel “do sistema de ensino, da estrutura hierárquica e das várias instâncias e formas de exercício do poder, das normas oficiais, dos regulamentos, dos modos de agir já consolidados”, assim como o papel das pessoas, as suas maneiras de pensar e agir, as suas crenças e valores, configurando, assim, uma relação dialética, na qual a organização educa os indivíduos e estes educam a organização.

A escola brasileira faz parte de “uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria”, orientando-se, portanto, “na direção oposta à da democracia” (PARO, 2000, p.19). Nossa sociedade é autoritária “porque é hierárquica, pois em qualquer circunstância divide as pessoas em inferiores, que devem obedecer, e superiores, que devem mandar” e também é autoritária “porque é violenta (nos termos em que, no estudo da ética, definimos violência): nela vigoram racismo, machismo, discriminação religiosa e de classe social, desigualdades econômicas das maiores do mundo, exclusões culturais e políticas” (CHAUI, 2002, p. 338).

Luce e Medeiros (2006, p. 22) também reconhecem a tradição autoritária, “presente no campo social, cultural e político da esfera pública” e “no âmbito da vida privada, nas relações familiares”, como adversa para os processos democráticos, com a qual é preciso lidar.

Partindo da premissa de Paro (2000, p. 25) de que “a democracia, enquanto valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas”, constitui-se “um

processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade”, deduzimos que a democracia depende da atitude das pessoas envolvidas no processo. No entanto, a realidade das escolas tem mostrado o quanto são autoritárias as atitudes e a relação da direção, dos professores, dos funcionários e dos alunos, especialmente, quando estes assumem o papel de representantes de turma.

O próprio processo pedagógico desenvolvido na sala de aula é permeado pelo autoritarismo quando não coloca o aluno como sujeito da sua aprendizagem, em que as práticas de dominação são privilegiadas, muitas vezes, como consequência da baixa qualidade na formação dos próprios educadores.

No contexto das classes populares, o autoritarismo agrava-se, pois o aluno é visto como o principal responsável pelo insucesso acadêmico. A situação piora quando os professores recebem o apoio dos pais para tal justificação, revelando que, não por serem explorados, estejam livres das concepções autoritárias. Paro (2000, p. 26) afirma que “parece que a ‘cultura autoritária’ da escola alia-se à “cultura autoritária’ presente na comunidade e, mais especificamente, na família, para punir precisamente aquele cuja condição de sujeito autônomo deveria ser construída” com o apoio de pais e educadores. É preciso reconhecer, enfrentar e transformar essa cultura autoritária, numa cultura participativa. Como a cultura é humana, histórica e social, e não natural, podemos modificá-la, inclusive, a partir e com a colaboração da educação.

Veremos, na sequência, alguns indicativos de como promover a cultura participativa na gestão escolar na perspectiva da sua democratização.

4.2.2 Da cultura autoritária à cultura participativa

A democratização da gestão da escola pública, *o jogo para além das regras*, implica em formas de participação no poder que não se resolvem em formas representativas, embora não as eliminem. A democratização da sociedade pressupõe mesclar a democracia representativa com a democracia direta; a democratização da gestão escolar pressupõe o mesmo: é imperativo que se ampliem os espaços de participação direta e que ocorra o acompanhamento e o comprometimento mútuo de representantes e representados.

A democracia direta, como esclarece Bobbio (2011, p. 154), contempla

todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*.

Neste sentido, poderíamos elencar algumas das várias possibilidades de espaços de participação direta na gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola:

- a) Coordenações (administrativa, pedagógica, de cursos) “delegadas”, ou seja, eleitas através do voto pela comunidade escolar, mas investidas de mandato imperativo e, portanto, revogável;
- b) Orçamento escolar participativo;
- c) Conselho de classe participativo;
- d) Planejamento participativo;
- e) Formação continuada participativa;
- f) Projetos político-pedagógicos e regimentos escolares construídos, vivenciados e avaliados participativamente;
- g) Assembleias escolares consultivas e deliberativas;
- h) Avaliação institucional participativa.

Estas formas de participação direta constituem avanços institucionais na perspectiva da democratização da gestão. São movimentos que reconhecem os agentes do cenário educacional “como cidadãos, ‘empoderados’ de seus legítimos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos” (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 24).

Enquanto a própria escola não criar mecanismos para assegurar a participação da comunidade escolar, esta continuará sendo apenas utopia de alguns e retórica de outros.

Para promover a participação, além da equipe diretiva e dos professores estarem convencidos da sua importância, como já foi referido anteriormente, é preciso identificar os condicionantes que a obstaculizam e agir no sentido de superá-los, substituindo a cultura autoritária da escola pela cultura da participação. Portanto, o ponto de partida é identificar os vieses do autoritarismo para substituí-los por processos democráticos e participativos.

Paro (2000, p. 43 e 54) indica alguns condicionantes da participação da comunidade nas escolas públicas, os quais subsidiarão a nossa análise. Os condicionantes internos elencados pelo autor são materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos, e os condicionantes externos são econômico-sociais, culturais e institucionais.

As condições objetivas oferecidas pelo local de trabalho são condicionantes materiais da participação (PARO, 2000, p. 43), pois a própria falta de infraestrutura, salas de aula pequenas, sem mobiliário e equipamentos adequados, sem recursos didáticos suficientes, aliada ao número excessivo de alunos por turma, equipe multidisciplinar (de apoio pedagógico) deficitária, baixos salários, são condicionantes que contribuem para que não haja participação direta na gestão da escola. Para exemplificar, os professores com as salas de aula superlotadas têm dificuldades para ministrar uma aula mais dialogada; quando eles deparam-se com alunos que necessitam de apoio especializado, muitas vezes, não têm profissionais na escola para encaminhá-los; os recursos didáticos em número insuficiente dificultam e até mesmo inviabilizam uma aula não expositiva; os baixos salários condicionam uma elevada carga horária de trabalho e a conseqüente precariedade no planejamento, fazendo-os agir, muitas vezes, de forma autoritária para *manter a ordem*.

Esse contexto adverso, assim como dificulta a participação, também pode impulsionar ações que mobilizem a comunidade escolar para exigir do Estado melhores condições de funcionamento das escolas, para exercerem o controle democrático, já referido anteriormente. Esse compromisso recíproco contribui na superação da cultura do assistencialismo, ainda muito presente nas escolas, em que o maior problema, apontado por Demo (1988, p 68), é a dependência, que descompromete as pessoas, leva-as a uma situação de subserviência e expectativa de ajuda, ao descompromisso com as soluções, aos direitos sem correspondência com os deveres.

Em prol da cultura da participação, é importante a aproximação da escola com a comunidade, através da participação e da construção coletiva dos projetos da escola, a comunidade reconhece o compromisso assumido com as suas necessidades⁷² e passa a defendê-las por meio da conservação do bom funcionamento da escola.

O sentimento de pertencimento e o engajamento da comunidade na gestão da escola intensificam-se na medida em que ela identifica os seus interesses com os objetivos da escola. E para essa identificação ser verdadeira, a finalidade da escola deve revelar o seu compromisso com a comunidade.

⁷² Para avançarmos na discussão, é oportuno esclarecer a diferença entre necessidades, interesses e direito. Chauí (2002, p. 334 e 338) explica que tanto necessidades quanto interesses são particulares, específicos e conflitantes. Existem tantas necessidades e interesses quanto indivíduos e grupos sociais. O direito, “ao contrário de necessidades, carências e interesses não é particular e específico, mas geral e universal, válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais”. Uma sociedade é democrática quando as necessidades e os interesses, legitimados pela maioria, se constituem em direitos, do contrário, quando alcançados, tornam-se privilégios. No presente texto os termos necessidades e interesses serão usados como potenciais e legitimadores de direitos, que ainda não foram contemplados.

A organização hierárquica e a forma de distribuição interna do poder na escola são condicionantes institucionais da participação (PARO, 2000, p. 45). Talvez este seja o viés mais forte ao autoritarismo da sociedade, já anunciada por Bordenave (1994), Demo (1998) e Chauí (2002), que se revela na escola: a cisão entre os que decidem e mandam e os que obedecem e executam. Entretanto, as consequências das decisões tomadas, como observam Luce e Medeiros (2006, p.17), podem ocasionar privilégios ou prejuízos, vantagens ou desvantagens, revelando características da cultura política brasileira, do personalismo e do patrimonialismo, em descompasso com a democratização da gestão escolar.

A superação do autoritarismo na escola e a construção da cultura participativa impõem, primeiramente, a percepção dessa tendência histórica à dominação, para, a partir da, mobilizar a conquista da participação.

O autoritarismo na escola não é declarado, pelo contrário, como afirma Paro (2000, p. 18), é comum ocorrer a assimilação do discurso democrático por parte de quem está no poder, mas, “ao se depararem com as dificuldades da prática”, as pessoas vão “adotando paulatinamente atitudes cada vez mais distantes do discurso democrático, acomodando-se a elas, mas sem renunciar ao antigo discurso liberal”. Diretores e equipes diretivas que se dizem liberais, às vezes, permitem que a comunidade escolar participe desta ou daquela decisão, oportunizando a participação, no entanto, não percebem que a participação não pode depender de concessões ou acontecer de forma tutelada, necessita da criação de mecanismos democráticos que a assegurem e, o mais importante, implica distribuição do poder.

Não se espera que os processos participativos, de imediato, viabilizem a anulação do controle e das imposições, mas a postura de reduzir a repressão e impor menos, pois, como esclarece Demo (1988, p. 20), “impor menos significa assumir a tendência impositiva e, a partir daí, tratar de abrir espaços crescentes e nunca terminados de participação”, assim como assumir a tendência controladora, impedindo a camuflagem para “novas e sutis repressões”.

“Participação, por conseguinte, não é ausência, superação, eliminação do poder, mas *outra forma de poder*”, que implica outra forma de intervir na realidade. A participação na comunidade “passa por dois momentos cruciais: pela autocrítica e pelo diálogo aberto com os interessados, já não mais vistos como objeto, clientela, alvo” (DEMO, 1988, p. 20-21 – grifos do autor).

Tendo em vista a tendência autoritária da sociedade brasileira, além da autocrítica e da abertura para o diálogo, “coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem mas também incentivem práticas participativas dentro da escola

pública” (PARO, 2000, p. 46). As inúmeras contradições da escola “precisam ser aproveitadas como ponto de partida para ações com vistas à transformação social” (PARO, 2000, p.19).

A cultura participativa da escola pode ser fortalecida com o bom uso dos mecanismos institucionais de participação que já existem, assim como pelo empenho criativo na construção de outros espaços participativos, de acordo com a realidade e os anseios da comunidade escolar.

Os diferentes interesses dos grupos que se relacionam no interior da escola são os condicionantes político-sociais da participação (PARO, 2000, p. 46). Conforme Paro (2000, p. 19), o primeiro desafio a enfrentar na direção da democratização e transformação social é desmistificar a ausência de conflitos no interior da escola e buscar interesses sociais comuns. Se considerarmos que os trabalhadores são todos os que “estão desprovidos das condições objetivas de produção da existência material e social e têm de vender a sua força de trabalho ao Estado ou aos detentores dos meios de produção”, como decorrência, na escola pública, que atende as camadas populares, todos - diretor, professores, pais, funcionários e alunos - pertencem à classe dos trabalhadores, portanto, em tese, com interesses comuns. Entretanto, o que se vê no cotidiano das escolas é “investidas moralistas” que colocam em oposição os interesses dos professores e dos pais. Um exemplo clássico dessas investidas moralistas pode ser observado nos períodos de greve do magistério: os professores são acusados de fazer greve “sem levar em conta os interesses mais amplos da população trabalhadora” e os pais de não se engajarem nos movimentos grevistas pela escola pública de qualidade.

Os interesses pessoais e as necessidades imediatas dificultam a percepção dos interesses sociais comuns, aflorando interesses contraditórios, muitas vezes, encarados de forma moralista, como se o professor fosse um vocacionado e não um trabalhador que, naturalmente, pensa, primeiro, no sustento próprio e de sua família. Exercer o direito à greve por melhores salários e melhores condições de trabalho não é bem visto pela sociedade, pela dificuldade de ela mesma colocar-se na luta por uma educação de qualidade, que implica também a valorização do magistério.

Os conflitos são legítimos e necessários, não há construção democrática com ausência de conflitos (CHAUI, 2006, p. 138), no entanto, para uma cultura da participação, é necessário identificar objetivos comuns, que se traduzam na realização de um bem para a coletividade, e trabalhar conjuntamente por eles.

O planejamento participativo, que integra a escola e a comunidade escolar, pode ser um importante instrumento na construção da cultura participativa da escola, pois não é uma atividade neutra, legitima o conflito e revela opções políticas.

Segundo Vianna (2000, p. 34), em função do ser humano encontrar realização no convívio com os seus semelhantes, necessitando de trabalho participativo, comunitário e de trocas de vivências e em contraposição à visão funcionalista de planejamento participativo, uma nova forma de ação foi proposta,

[...] cuja força reside na participação de muitas pessoas, politicamente agindo em função de necessidades, interesses e objetivos comuns, um planejamento flexível, adaptado a cada situação específica que envolva decisões comunitárias e que se constitua em processo político vinculado à decisão da maioria.

O planejamento participativo na escola coloca os sujeitos como o centro da organização escolar, torna todos corresponsáveis pelo planejamento, pela execução e pela avaliação das ações; visa ao crescimento e ao bem estar dos indivíduos de forma coletiva e comunitária e não isolada, por isso, considera as características do entorno escolar micro (da comunidade) e macro (global).

Através do diálogo e do envolvimento pessoal, o planejamento participativo capacita e prepara os educandos, os pais e os profissionais que atuam na escola para compreenderem o contexto e encontrarem formas de agir, modificando a realidade dada e buscando a solução dos problemas comuns.

O processo de planejamento participativo na escola precisa ser acompanhado e avaliado periodicamente, por isso, demanda lideranças que o organizem e também assessoria técnica pedagógica que, neste caso, pode ser oferecida pelos professores ou pesquisadores, os quais assumem a função de orientar na identificação, sistematização e encaminhamento de demandas e ações.

Ao analisar a função do técnico no planejamento participativo, Demo (1988, p. 46) alerta que ele sempre tem mais chances de manipular que ser manipulado, no entanto, da parte dele também pode “provir de fato uma política social, mais crítica e autocrítica, comprometida com a redistribuição da renda e do poder, avessa a assistencialismos e a manipulações”, dependendo da “consciência crítica e autocrítica” que ele elaborar. Para tanto, a qualidade formal, “que prima por métodos, instrumentos e quantidades” precisa ser discutida juntamente com a qualidade política, “dedicada aos fins, às práticas, aos compromissos ideológicos”, o que implica uma revisão no plano teórico e metodológico, que contemple “a supressão da relação verticalizada entre sujeito e objeto; união dialética entre

teoria e prática; [...] convivência com o fenômeno participativo [...]; atitude equilibrada diante dos métodos clássicos”.

Conforme Demo (1988, p. 47), muitas vezes, o técnico “quer ser condutor das políticas, enquanto deveria assumir a posição de agente motivador, mobilizador, assessor”, o que ocorre por não saberem aprender da comunidade; não acreditarem nas suas potencialidades; planejarem em seus gabinetes e dispensarem o teste da prática, desconfiando da capacidade comunitária de assumir o seu destino.

Na postura da comunidade pode ser alternativa a co-participação [*sic*] nas propostas de política social, desde a concepção até a execução, em graus e modos muito diversos, dependendo das circunstâncias históricas e sobretudo do teor organizativo dela. Muda-se a postura de recebimento de favores para aquela de reivindicação de direitos e de soluções próprias dos problemas. Não é certamente alternativa a postura que apenas vê direitos, porque esconde outra forma de assistencialismo. Mas é alternativa a postura que se apresenta como parte integrante das soluções possíveis, incluindo a cooperação através dos mais variados recursos (DEMO, 1988, p. 47).

Neste sentido, conforme o processo de planejamento participativo desenvolve-se a comunidade vai ampliando a sua ação participante, diminuindo o papel da assessoria técnica, que, inicialmente, atua na sensibilização, na conscientização e na motivação. Em continuidade, atua na elaboração formal de projetos de trabalho, na orientação das alternativas mais eficazes e na habilitação e capacitação da comunidade para, gradativamente, passar a ser apenas um elemento de consultoria.

Demo (1988, p. 48) adverte que, no planejamento participativo, deve-se tomar cuidado para não cair em purismos “como se o técnico fosse algo sujo, por definição impositivo e manipulador” e em populismos “no sentido de não superestimar o saber popular e a própria condição comunitária”.

Além disso, as ações não podem ser pré-determinadas, os interesses considerados devem ser coletivos e não particulares, a desconfiança precisa ser superada pela possibilidade de mudança, a liderança múltipla exige a humildade e o respeito mútuo.

Diante do exposto, inferimos que não há gestão democrática sem planejamento participativo, e, de modo análogo, que efetivar o planejamento participativo na escola é testemunhar a cultura participativa.

As concepções e as crenças dos agentes que movem as práticas escolares são condicionantes ideológicos da participação (PARO, 2000, p. 47). O modo de pensar e agir das

pessoas que trabalham na escola é um fator que tanto pode aproximar como pode afastar a comunidade escolar.

A escola pública brasileira atende, em sua grande maioria, as classes populares e os trabalhadores brasileiros, os quais são a sua “clientela”. Como já referido anteriormente, considerando que trabalhador pode ser entendido como “todo aquele que, nesta sociedade, para sobreviver, tem que vender a um empregador a sua força de trabalho física ou mental” (GREEN, 1982 *apud* PARO, 2000, p. 9), a comunidade escolar é composta basicamente por trabalhadores. Contudo, há que se reconhecer que existem enormes diferenças entre os trabalhadores alunos e pais de alunos e os trabalhadores que atuam na escola.

As práticas autoritárias encontram um campo fértil na heterogeneidade presente na comunidade escolar, na relação entre os desiguais, na disparidade econômica, social, política e cultural. A participação, no entendimento de Gutiérrez e Catani (2008, p. 71), fundamenta-se no “diálogo entre as partes”, que ocorre “entre pessoas com diferentes formações e habilidades, ou seja, entre agentes dotados de distintas competências para a construção de um plano coletivo e consensual de ação”. Na relação hierárquica, os alunos da escola e os seus familiares ficam, na maioria das vezes, em desvantagem.

Ao analisar as diretrizes da política educacional brasileira, Vianna (2000, p. 53) afirma que

parece não haver interesse, por parte dos governantes do país, em oferecer condições para que, no Brasil, se possa formar o brasileiro consciente, crítico, criador de sua história, cultura e política, auto-realizado [*sic*], auto-gerido [*sic*] e auto-suficiente [*sic*]. Homens desse tipo incomodam o sistema, abalam interesses, impedem corrupções, exigem direitos.

Estariam também os trabalhadores da escola desinteressados em formar *cidadãos críticos*? Estariam desinteressados em proporcionar a crítica da comunidade escolar ao seu trabalho? Temeriam os *incômodos* que estas pessoas poderiam causar?

Paro (2000, p. 25) enfatiza que os condicionantes ideológicos do autoritarismo na escola “derivam de determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos” e que todas as concepções e as crenças, “sedimentadas historicamente na personalidade de cada indivíduo [...] movem práticas e comportamentos violadores da autonomia do outro”, por isso, “a razão de ser e os agentes motivadores de nossas práticas e comportamentos no relacionamento com outras pessoas e grupos” precisam ser questionados permanentemente.

Dialogar com os iguais não é tarefa fácil, com os diferentes, é tarefa ainda mais complexa. A formação continuada de todos os trabalhadores da escola pode ser um importante espaço de reflexão e de afirmação da cultura participativa da escola, tendo em vista que ela contribui para a democratização da escola quando oportuniza a revisão das próprias práticas, torna-as objeto de investigação e teorização, encoraja para o redimensionamento das ações, objetiva a participação e a qualificação da educação.

O processo de gestão democrática exige dos trabalhadores da escola uma formação mais qualificada que permita compreender princípios e estratégias democráticos, além de comprometer-se com a transformação da realidade. É um processo ancorado na participação e na autonomia que, para serem sustentadas pelos profissionais que atuam na escola, precisam ser mais bem compreendidas e a formação continuada é um importante fórum para o debate destas temáticas.

A formação continuada abriga o diálogo, a troca de experiências, a apropriação de teorias que contribuem para compreender, repensar, analisar, avaliar e ressignificar as práticas pedagógicas e administrativas, sempre em busca da concretização dos objetivos da escola.

O planejamento da formação continuada também deve ser participativo, arquitetado pelos envolvidos a partir das suas inquietações, preocupações e necessidades, problematizado com base nas práticas pedagógicas e no contexto social mais amplo.

O processo de democratização da gestão escolar requer a participação de seus componentes de uma forma engajada, o que pressupõe certo nível de conscientização, que pode ser alcançado através da formação continuada participativa. Desse modo, entendemos a formação continuada como um mecanismo relevante no processo de gestão democrática, uma vez que, ao mesmo tempo em que é a vivência de participação, prepara e encoraja o grupo a apostar na cultura participativa.

“As reais condições de vida da população e a medida em que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar” são os condicionantes econômicos e sociais da participação (PARO, 2000, p. 54).

Na gestão da escola, embora não muitos, há espaços de participação reservados aos pais, mas não existem garantias dessa participação. As condições de vida das camadas populares, “especialmente a falta de tempo e o cansaço após um longo e pesado dia de trabalho” são identificados, por Paro (2000, p. 54), como “determinantes da falta de participação da população na escola”.

Considerando que muitas atividades programadas para a participação dos pais ocorrem nos seus horários de trabalho, a situação fica ainda mais difícil, uma vez que a maioria deles

não pode faltar o seu trabalho para comparecer à escola. Neste particular, Paro (2000, p. 13-14) sugere que se crie um dispositivo legal⁷³ que permita a “liberação do trabalhador com filho em idade escolar de um determinado número de horas de trabalho, sem prejuízo de seus vencimentos” para participar de reuniões, assembleias e outras situações necessárias ao acompanhamento da vida escolar dos filhos.

A comunidade escolar apresenta problemas de ordem social que a escola é incapaz de resolver, mas que interferem na participação (ou na falta dela), entretanto, algumas medidas podem ser tomadas na construção da cultura participativa, como fazer um levantamento sobre qual o melhor horário para os pais e as mães comparecerem à escola e marcar reuniões em horários alternativos, que contemplem a(s) maioria(s). Além disso, disponibilizar-se a receber aqueles que, realmente, não puderem comparecer em nenhum dos horários proporcionados. Outras medidas criativas, que viabilizem e incentivem a participação, podem ser arquitetadas no coletivo da escola, mais adequadas à sua realidade e à sua comunidade escolar.

Como vimos no primeiro e segundo capítulos desta dissertação, Müller (2000, p. 20-22) e Santos (2007, p. 91-92) afirmam que o sistema democrático pressupõe a participação efetiva no processo político, de modo que não basta garantir o direito à participação, é necessário assegurar as condições materiais (mesmo que mínimas) para a sua concretização, dentre as quais, a garantia da sobrevivência, a liberdade associada à segurança e o acesso à informação. Todas as formas de exclusão (social, política, econômica, cultural), que colocam uns em desvantagem em relação a outros, são consideradas incompatíveis com a democracia, pois, no dizer de Santos, produzem uma cidadania bloqueada.

Tal constatação afirma ainda mais a imprescindibilidade da organização e da participação popular na reivindicação e na efetivação dos direitos de cidadania, para a qual a escola pode ser parceira dos trabalhadores. “A visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar” é condicionante cultural da participação (PARO, 2000, p. 54).

Existe quase um consenso em torno da ideia de que os pais das camadas populares não têm interesse pela educação escolar dos seus filhos, os que acreditam nisso justificam que, devido à condição econômico-social, eles estão mais preocupados com o sustento da família e reconhecem que as suas preocupações são mais com o oferecimento da vaga e com o

⁷³ Está tramitando o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 620, de 2011, que prevê o acréscimo do inciso X ao Art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para permitir a ausência do trabalhador ao serviço por um dia a cada seis meses para comparecimento às reuniões escolares dos seus filhos, mediante comprovante de comparecimento à escola. O projeto foi aprovado pela Comissão de Educação em 24 de abril de 2012.

funcionamento da escola, do que com a qualidade do ensino. Portanto, os pais dos alunos da classe trabalhadora preocupam-se com a qualidade do ensino, mas sob o seu ponto de vista, privilegiando os aspectos que eles podem verificar (como o oferecimento da merenda escolar, a falta de professores, a greve do magistério), o que não significa, contudo, que percebam a importância da sua participação na gestão da escola pública (PARO, 2000, p. 56-58).

Os trabalhadores que atuam na escola, por sua vez, alegam que a comunidade não participa porque não tem interesse, não percebendo ou omitindo, nesta análise, a cultura autoritária que permeia a sociedade como um todo e as instituições em específico, o pouco estímulo que a comunidade recebe por parte da escola, o desconhecimento desta sobre os direitos e aspirações daquela, os determinantes sociais de sustento e trabalho das famílias e, em última instância, a resistência da própria escola à participação da comunidade nas decisões políticas da sua gestão.

Conforme Paro (2000, p. 27), uma pesquisa de campo realizada em 1995, mostra que “entre os membros da população usuária da escola”, percebe-se “a consciência de alguns sobre o desinteresse do pessoal da escola em participar dos problemas da comunidade” e o autor sintetiza a crítica na seguinte pergunta: “Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola?”.

Para que a comunidade escolar participe e envolva-se com os problemas da escola é condição primeira que ela conheça as potencialidades e fragilidades da escola e reconheça que esta tem um compromisso com os seus direitos e interesses, como já referido anteriormente. A promoção da cultura participativa e a democratização da gestão escolar dependem, portanto, da aproximação da escola com a comunidade, da problematização da realidade e do conhecimento mútuo, pautado pelo diálogo que leve ao comprometimento com objetivos comuns e coletivos para que a escola possa, de fato, contribuir para a transformação social em prol de todos os trabalhadores.

“Os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa” são condicionantes institucionais da participação (PARO, 2000, p. 54). Por seu turno, a experiência da participação vivenciada em movimentos sociais, associações, partidos políticos e outros meios de organização coletiva podem contribuir para a cultura da participação, que se quer para além dos muros da escola.

Quando a organização coletiva possui articulação com a luta política mais ampla, melhora a consciência política dos participantes. Ademais, a heterogeneidade dos indivíduos, e das classes sociais que possam representar, constitui um desafio formativo para a

participação política, pois ora revelam necessidades sociais distintas e imediatas, ora procuram objetivos sociais mais amplos e de longo prazo.

Voltando a atenção para os condicionantes internos da participação, talvez o instrumento que melhor possa contribuir para a democratização da escola e da sua gestão seja a construção coletiva do projeto político pedagógico. É ele que agrega os anseios, necessidades, objetivos e responsabilidades da escola e da comunidade escolar.

O projeto político pedagógico abriga intenções, sonhos, desejos, promessas que devem se materializar na ação pedagógica e administrativa, com a participação de todos os envolvidos na escola, direta ou indiretamente. Ele “busca um rumo, uma direção”, é uma “ação intencional, com sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente”. Ele é político porque está “articulado ao compromisso sociopolítico com interesses reais e coletivos da população majoritária”, ainda, porque revela um “compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade”. Ele é pedagógico porque carrega “a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é [ou pelo menos deveria ser] a formação do cidadão, participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo”, ademais, porque define as “ações educativas e características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade” (VEIGA, 1995, p. 13).

Não se consolida a cultura participativa na escola sem a minimização, já que a eliminação nos parece inviável, dos efeitos da cultura autoritária. Na construção coletiva do projeto político pedagógico, a escuta (sensível) da comunidade é imprescindível. Não se conhece a realidade social mais ampla da escola com a aplicação de um simples questionário ou de uma entrevista, como praticam algumas escolas. É necessário haver espaços para o diálogo entre os diversos segmentos e entre os integrantes de cada segmento, pois os interesses particulares precisam ser legitimados, ou não, como interesses coletivos, que podem ser reconhecidos legalmente como direitos. Como asseguram Gutiérrez e Catani (2008, p. 74), “o diálogo só pode ser verdadeiro e frutífero a partir de um esforço de aproximação onde todos tentem perceber e conhecer o outro em seu próprio contexto e a partir da sua história constitutiva”, o que afirma a importância da escuta. A construção coletiva dos objetivos da escola não pode ser entendida como a junção de intenções, não raras vezes, contraditórias e incompatíveis.

A participação e o diálogo envolvem o conflito, que, como já vimos, é inerente aos processos democráticos, como esclarece Spósito (2002, p. 52), “o consenso não é o ponto de partida para a interação dos protagonistas, pois apenas obscurece a diversidade; ele deve ser buscado numa trajetória que comporte a discussão, o conflito”.

A construção coletiva do projeto político pedagógico implica na superação das relações autoritárias e corporativas presentes na escola, com a consciência de que um processo de participação, que seja coerente e consistente, atinge privilégios. Por menores que possam parecer, sempre existem privilégios envolvidos nas relações de poder.

O enfrentamento que os processos participativos requerem dos envolvidos, faz com que a participação não seja algo natural ou fácil, por isso é comum que desculpas justifiquem o comodismo, “já que participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (DEMO, 1988, p. 18-19).

Talvez a convivência com regimes autoritários tenha convencido as pessoas de que é mais confortável e seguro esperar pelas concessões do que assumir uma postura participativa, enquanto “demagogos, populistas, corruptos e contraventores se perpetuam no poder” e “a sociedade não consegue organizar-se para impor seus mínimos direitos” (DEMO, 1988, p. 25). “Organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação” (DEMO, 1988, p. 26).

Legitimar a participação da comunidade escolar na construção do seu projeto político pedagógico é afirmar a gestão democrática, arquitetar a distribuição do poder e vivenciar a cultura participativa. A redistribuição do poder, como afirma Veiga (1995, p. 18), propicia

a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora.

A construção coletiva do projeto político pedagógico, em um processo de gestão democrática, por sua vez, prepara a comunidade escolar para compreender o contexto social mais amplo, e o da escola em específico, e arquitetar fóruns legítimos de participação decisória, envolvendo questões políticas, administrativas e pedagógicas.

Paro (2000, p. 79-80) reforça a necessidade da participação na gestão da escola pública e propõe “a integração das práticas políticas com as atividades administrativas”, para tal, aponta dois conjuntos de medidas a serem implementadas: primeiro, “a instalação de uma estrutura político-administrativa adequada à participação nas tomadas de decisão de todos os setores que aí têm presença” e segundo, “instalação de um efetivo processo de avaliação da escola pública fundamental”.

A avaliação institucional e da aprendizagem é uma das fragilidades da escola na construção de uma cultura participativa, ancorada na gestão democrática. Prova disso são os conselhos de classe que continuam justificando o fracasso escolar por fatores externos à escola.

É preciso prever instrumentos institucionais que avaliem não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar como um todo, com a presença de alunos e de pais, pois eles são os usuários da escola e a eles compete apontar problemas e dar sugestões de acordo com seus interesses (PARO, 2000, p. 81).

Neste sentido, a avaliação institucional participativa e o conselho de classe participativo são outros instrumentos de afirmação da cultura participativa da escola, porque envolvem a comunidade escolar e promovem o comprometimento mútuo na realização do projeto político pedagógico.

Abordamos, neste tópico, algumas alternativas de superação da cultura autoritária da escola, no entanto, muitas outras práticas podem expressar e promover a cultura participativa, todavia, elas dependem da própria participação e de que as pessoas envolvidas tomem consciência de que são elas que as produzem.

Em consonância com Kosik (2002, p. 23-24, grifos do autor), “a diferença entre a realidade natural e a realidade humano-social” reside justamente no fato de que “o homem pode mudar e transformar a natureza; enquanto pode mudar de modo *revolucionário* a realidade humano-social porque ele próprio é o produtor *desta última* realidade”. Neste sentido, para o autor, “cada indivíduo – *pessoalmente e sem que ninguém possa substituí-lo* – tem de ser formar uma cultura e viver a sua vida”. Eis o significado de autonomia para o indivíduo, antes referido por Libâneo (2004, p. 102), como “a capacidade das pessoas e dos grupos de livre determinação de si próprios, isto é, de conduzirem sua própria vida”.

Considerando que a cultura não é algo dado, que é construída e modificada *pelas e nas* relações sociais, e que precisamos erigir uma cultura democrática na escola, que pressupõe a participação, analisaremos, em continuidade, o caráter formativo da participação.

4.2.3 A prática formativa da participação

A evolução da humanidade sempre esteve acompanhada pela participação, desde os grupos humanos mais primitivos, pois ela é “inerente à natureza social do homem”, mas, nem por isso, é natural, assim como a cultura. “A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa” pela compreensão e pelo domínio das “diversas forças e operações” que constituem a sua dinâmica (BORDENAVE, 1994, p. 17 e 46).

A participação direta e ativa da comunidade escolar contribui decisivamente para a conquista da autonomia (relativa) da escola, aquela torna-se uma “prática formativa”, porque, através dela, os indivíduos também modificam a sua cultura pessoal.

Neste aspecto, não há como discutir a gestão democrática da escola sem pensar os processos pedagógicos que se desenvolvem em seu seio; o currículo; os cursos; as práticas pedagógicas e formativas; a sala de aula; as relações interpessoais. Para a transformação da cultura da escola e da cultura do indivíduo, no sentido da participação cidadã, responsável e direta, é preciso uma concepção de educação que a compreenda como apropriação da cultura que, em seu sentido amplo, no dizer de Paro (2010, p. 23-24),

envolve conhecimentos, informações, valores, crenças, ciência, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza. À natureza (tudo aquilo que existe independentemente da vontade e da ação dos homens) contrapõe-se a cultura (tudo que o homem produz ao fazer história).

Tomando-se a cultura, como propõe Paro (2010, p. 24), “como objeto de apropriação do educando”, amplia-se “o campo dos chamados conteúdos da educação, que se estende para muito além das fronteiras em que se circunscrevem o senso comum e a escola tradicional”. Esta concepção de educação “não tem por fim desenvolver competências e habilidades nos alunos que os capacitem apenas a responder testes e provas para passar no vestibular ou ingressar no mercado de trabalho, mas visa à formação do homem em sua integralidade”. Significa, pois, “pensar o homem como o objetivo da educação” e exige “clareza a respeito de sua especificidade”: a sua condição de sujeito. “É como sujeito que o homem se diferencia do restante da natureza”, visto que é o “único que se desprende de sua condição natural, pronunciando-se diante do real e criando valores”. Sendo que, através da criação de valores, o homem revela o seu caráter ético e “transcende a necessidade natural, porque cria algo que

não existe naturalmente”. A criação de valores “lhe permite estabelecer um objetivo que o satisfaça e que só pode realizar-se como atividade do homem orientada pra sua concretização” (PARO, 2010, p. 24).

Neste ponto de sua argumentação, Paro retoma os estudos de Marx, que nos faz retornar a reflexão que apresentamos de Kosik (que também a elaborou a partir de Marx): “ao transformar a natureza pelo trabalho, o homem transforma-se a si mesmo, ou melhor, cria-se a si mesmo pelo trabalho, ao criar suas próprias condições de existência histórica”, ou seja, à medida que o homem “modifica a natureza externa, pelo trabalho, ‘modifica sua própria natureza’” (MARX, [19--] *apud* PARO, 2010, p. 24-25).

Nossa proposição é que o indivíduo participante de uma escola, ao fazê-lo ativa e diretamente na gestão da mesma, modifica esta escola, esta gestão, esta educação, através da sua participação, e assim, modifica a si próprio. Por isso, não se pode restringir a democratização da escola, apenas a democratização da gestão, sem discutir a democratização do acesso à educação e sem debater os fins e os objetivos da escola e da educação (formação para o mercado de trabalho ou formação humana para cidadania, para a cultura, ou ambas).

Conforme Demo (1988, p. 53), “educação que não leva a participação já nisto é deseducação”, posto que não forma para a cidadania, porque não coloca o educando no centro do processo, apenas informa, treina e produz bons comportamentos nos trabalhadores (e futuros trabalhadores). No seu entendimento, fazem parte do projeto de cidadania componentes como:

- a) a noção de formação, não de adestramento [...];
- b) a noção de participação, de autopromoção, de autodefinição ou seja, o conteúdo central da política social, entendida como realização da sociedade participativamente desejada;
- c) a noção de sujeito social, não de objeto, de paciente, de cliente, de elemento;
- d) a noção de direitos e de deveres, sobretudo os fundamentais, tais como os direitos humanos, os deveres de cidadão, o direito à satisfação das necessidades básicas, o direito à educação, etc.;
- e) a noção de democracia, como forma de organização sócio-econômica [*sic*] e política mais capaz de garantir a participação como processo de conquista;
- j) a noção de liberdade, igualdade, comunidade, que leva à formação de ideologias comprometidas com processos de redução da desigualdade social e regional, com o desenvolvimento, a qualidade de vida e o bem-estar culturalmente definidos, com a satisfação das necessidades básicas e a garantia dos direitos fundamentais, inclusive justiça e segurança pública;
- g) a noção de acesso à informação e ao saber [...];
- h) a noção de acesso a habilidades capazes de potencializar a criatividade do trabalho, visto aqui como componente cultural, mais do que como simples elemento produtivo (DEMO, 1988, p. 52-53).

Demo (1988, p. 49-52), acredita que “a maior virtude da educação, ao contrário do que muitos pensam, está em ser instrumento de participação política”, no entanto, outras funções são-lhe apontadas como a preparação de recursos humanos que servem para o desenvolvimento do país, aquisição de habilidades profissionais e formação de mão de obra, transmissão de conhecimento e de aprendizagem; socialização, que proporciona a reprodução da sociedade, além de outros impactos sociais indiretos. Enfatiza, ademais, que “a função insubstituível da educação é de ordem política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo”.

Na transformação da cultura da escola, a sua equipe gestora (os representantes eleitos, ou não, conforme a *regra do jogo*) e os professores podem contribuir muito se estiverem convencidos que a participação é um imperativo e se estiverem dispostos a refletir sobre as fragilidades e as potencialidades da comunidade. Significa, dessa forma, que a participação (*o jogo para além das regras*) pode e deve ser estimulada, inclusive por aqueles que jogam *o jogo dentro das regras* (os representantes eleitos), pois ela não é algo natural ou fácil, principalmente numa cultura autoritária e personalista como a brasileira. A participação “pode ser provocada e organizada, sem que isto signifique necessariamente manipulação”, sendo imperioso e desejável que os grupos sociais não acostumados com ela, sejam induzidos a fazê-la (BORDENAVE, 1994, p. 78).

Contudo, cabe ressaltar que a participação não será concedida pela direção da escola. Demo (1988, p. 18) pondera que “participação é conquista” para significar que “é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo”, dessa forma, “participação é em essência autopromoção”, “não existe participação suficiente, nem acabada”.

No dizer de Demo (1988, p. 18, grifos do autor), participação “*não pode ser entendida como dádiva*, porque não seria produto da conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção”, haja vista que estaria condicionada ao permitido, tutelada, “*não pode ser entendida como concessão*, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais” e “*não pode ser entendida como algo preexistente*”, mas como algo a ser construído.

E, por fim, essa conquista será ao mesmo tempo individual (transformação da cultura pessoal) e coletiva (transformação da cultura da escola), em sua interrelação ou, talvez, mais coletiva que individual. Como aduz Paro (2000, p. 27), a superação dos condicionantes do autoritarismo na escola só virá de forma coletiva, pelo esforço de “todos os envolvidos na situação escolar - direção, professores, demais funcionários, alunos e pais -, ao mesmo tempo

que essa participação coletiva depende da superação dos condicionantes do autoritarismo”. Enfim, trata-se de um processo dialético: “a luta pela participação coletiva e pela superação dos condicionantes deve compor um só processo, de modo que avanços em um dos campos levem a avanços no outro, de forma contínua e interdependente”.

Uma escola autoritária, que não reconhece a participação e a prática da gestão democrática como formativas, contribui pouco para a democracia da sociedade, pois não educa para a democracia. No dizer de Tragtenberg (2002, p. 16): “Sem escola democrática não há regime democrático; portanto, a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão”. E de acordo com Teixeira (2012, s.p.): “Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pesquisadora principiante, foi desafiador *participar* do debate sobre a gestão democrática da escola pública em sua interface com o direito à educação, assim como foi gratificante desvelar as questões da investigação, pois todas surgiram no *chão da escola* pública, da vivência da prática pedagógica nestas escolas, emergiram do contínuo questionamento sobre a sua função social, do desejo de compreender melhor as políticas públicas para a educação e a sua democratização.

A opção pela pesquisa bibliográfica surgiu da necessidade de conhecer melhor o objeto, de construir um referencial teórico conceitual capaz de embasar pesquisas qualitativas, que são as minhas futuras intenções na condição de pesquisadora.

Num primeiro momento, cheguei a pensar que a pesquisa bibliográfica seria mais fácil de desenvolver, no entanto, várias eram as questões orientadoras da pesquisa, as quais abriram, sobremodo, o campo de investigação, porque, a cada nova leitura, mais o tema ampliava-se e mais complexificava o objeto que havia me proposto a abordar, o que justificava a inclusão de novas temáticas, para novos desdobramentos. Por um lado, isso dificultou a análise e a síntese, por outro, possibilitou a compreensão de uma variedade de implicações na efetivação da gestão democrática da escola pública, decorrendo uma série de inferências sobre o tema da pesquisa.

Mesmo sabendo, de antemão, que diversas são as formas de implantação da gestão democrática do ensino público, resultantes de diferentes concepções sobre ela, imaginei que a pesquisa levar-me-ia a encontrar um *conceito chave* de democracia e de gestão democrática, que pudesse ser aplicado a qualquer análise, qualquer país, qualquer sistema de ensino, qualquer escola, qualquer gestão que se intitulasse democrática, no entanto, os conceitos, apesar de serem utilizados em diferentes contextos, carregam finalidades diversas, não raras vezes antagônicas, modificam-se com o tempo. Hoje, ao finalizar a dissertação, concluo que nem seria possível realizar a esperada síntese, pois a democracia e a gestão democrática da escola pública não se tratam de conceitos uniformes e lineares, pelo contrário, envolvem uma trama de relações e disputas que se revelam em uma complexidade de processos históricos, sociais, culturais, econômicos e políticos.

Neste sentido, foi preciso assumir uma atitude de curiosidade científica para aventurar-me responder as questões orientadoras da investigação, em especial, a pergunta desencadeadora das demais: “quais são os princípios que fundamentam a democratização da gestão da escola pública?”.

Iniciei o exame da temática com a pesquisa das origens da democracia e apresentei parte de seu desenvolvimento histórico; distingui a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, indiquei algumas diferenças fundamentais entre elas, resultando na identificação da *regra do jogo* da democracia moderna: a representação. A *regra* é a democracia representativa que instaura uma dualidade entre representante e representado, na qual somente o primeiro participa diretamente do poder e das decisões. A participação do representado limita-se a votar, nos processos eleitorais, ou seja, ele não exerce o poder político, mas renuncia ao mesmo, ocasionando distanciamento das pessoas (do povo) da política. A limitação da participação é justificada pela impossibilidade da participação de todos (milhares, milhões de pessoas) nas decisões políticas, reduzindo-a a um elemento *quantitativo*. A *regra do jogo* democrático representativo, vigente no Brasil, restringe aos eleitos, por meio do voto, o poder de gestão da coisa pública. A democracia representativa, paradoxalmente, pode, assim, legitimar privilégios e formas de exclusão política. Aqueles que exerceriam o poder apenas por delegação (representação), acabam exercendo-o em nome próprio, como se fossem os detentores do poder soberano. De tais constatações, decorrem várias críticas à democracia representativa, entre elas: a democracia transforma-se em obstáculo à democratização.

As análises críticas suscitam propostas de ampliação da participação e de espaços deliberativos diretos, ou seja, de fortalecimento da democracia participativa, como forma de *democratizar* o poder e a própria democracia, daí surgindo o conceito de *democratização* e a metáfora do *jogo para além das regras*. A ideia de *democratização* é coerente com a conclusão de que os processos democráticos são e estão abertos a transformações, sempre imbricadas aos condicionantes locais e globais.

Neste percurso investigativo, identifiquei, além da centralidade do tema da participação na discussão sobre os processos de democratização, que a democracia pressupõe a igualdade de direitos em oposição à concessão de privilégios.

Retomando a questão que orientou a pesquisa e o seu objetivo, passei a analisar a democratização da escola, no aspecto do direito à educação escolar, como forma de *participação* nesta política pública, que pressupõe a universalização do direito assegurado pela legislação brasileira, sendo esta, pois, mais uma *regra*.

A pesquisa revelou que a *democratização do acesso* à escola pública não é uma questão superada. Apesar do reconhecimento da educação como um direito universal e dos avanços do sistema escolar brasileiro ao longo do século XX, com enorme expansão das taxas

de matrícula na busca da universalização do acesso à educação escolar, constatei que ela ainda não ocorreu na sua totalidade.

A análise ficou mais complexa na medida em que agreguei a democratização do acesso à escola pública à questão da qualidade da educação. A pesquisa, com base nos indicadores do IDEB, revelou que a qualidade do ensino público está aquém das reais necessidades da população de um país efetivamente democrático, que garanta direitos iguais para todos, independentemente de suas condições financeiras. A educação ainda é dual, existindo fortes diferenças entre a educação pública e a privada, em se tratando de ensino fundamental parece que a primeira é destinada para os pobres.

Considerando as novas dinâmicas sociais instauradas pela sociedade do conhecimento, a possibilidade de apenas os ricos postergarem o seu ingresso no mercado de trabalho, após concluírem - na maioria dos casos - o ensino superior, e persistindo o projeto do PNE II de investimento em educação em torno de 7% do PIB (mesmo que esse percentual já represente um avanço), a educação brasileira não contribuirá - na medida em que o poderia - para diminuir as desigualdades sociais. Neste particular, identifiquei que a *regra*, o princípio constitucional, dá-se no sentido da garantia da educação de igual qualidade para todos, identificando-se outra *regra*, sem privilégios, e o que verifiquei, através da análise dos indicadores, é que *o jogo está aquém das regras*.

Após o panorama geral sobre a universalização do acesso à escola pública a sua qualidade, passei a investigar o aspecto da democratização da sua gestão. Verifiquei que, durante a maior parte do tempo da história da educação brasileira, as escolas foram administradas como empresas, adotando-se os pressupostos de administração destas naquelas. Até meados dos anos 1980, a administração escolar ou a gestão técnico-científica ainda era o modelo de gestão da maioria das escolas públicas brasileiras, persistindo, na atualidade, em muitas delas, seja na sua forma mais conservadora ou mais inovadora, seja na maioria ou na minoria dos aspectos. Diante de tal constatação, isto é, que a administração escolar ainda permeia a gestão escolar, considere que não houve uma mudança que possa ser considerada paradigmática, da primeira para a segunda concepção, o que faz da administração escolar, também, uma questão ainda não superada nos debates sobre a democratização da gestão da educação.

A partir de 1988, a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, tornou-se um direito insculpido na Constituição Federal, a qual constitui mais uma *regra*. Analisando a gestão democrática na escola, sob a *regra do jogo* da democracia representativa, que legitima aos representados, pelo menos, o direito de eleger os seus representantes, observei que nem

esta *regra* está plenamente assegurada, ou seja, nem o direito de eleger o diretor da escola está totalmente garantido, as formas de provimento e escolha deles nos diversos sistemas de ensino do Brasil são variadas: indicação política direta ou por listas, concurso público, eleição direta e outras formas mistas. Neste sentido, apresentei o ilustrativo caso do Rio Grande do Sul e um precedente do STF que comprovam que um dos poderes da república não reconhece o direito de eleger representantes para a direção da escola como elemento constitutivo da gestão democrática da mesma.

Ao aprofundar a pesquisa sobre esta *regra* de direito constitucional, a da gestão democrática do ensino público, averigui que existem *diferentes jogos para a mesma regra*, e ainda, que *é uma regra em permanente disputa*. Mesmo após a (re)democratização do país, a concepção de administração escolar permaneceu na gestão das escolas, como já referi, mas agora sob o manto da gestão da Qualidade Total, da gestão de pessoas e da gestão participativa, pretendendo-se concretização da gestão democrática.

A partir dos anos 1990, com a globalização da economia, novas demandas foram impostas para a escola, iniciaram-se os processos de descentralização, conferindo maior autonomia para decidir e resolver sobre as suas questões cotidianas, no entanto, ampliaram-se as responsabilidades da gestão escolar. A escola continua condicionada pelos influxos do sistema de ensino e este pelas influências dos organismos internacionais. Duas considerações impuseram-se nesta questão: (primeira) quanto mais democrático for o sistema de ensino e sua relação com as escolas, mais chances elas têm de serem geridas democraticamente; (segunda) a escola possui uma autonomia relativa que lhe permite ampliar espaços de participação para além da simples *regra* de eleição de representantes (para a direção da escola - quando existe - e para os conselhos escolares).

Ao historicizar as transformações que ocorreram na gestão da escola, foi possível constatar que a concepção técnico-científica de administração escolar cedeu espaço para a gestão democrática entre meados dos anos 1980 e 1990, fortalecendo o seu viés político, contudo, as políticas de descentralização impuseram um recuo deste aspecto com o retorno das ideias empresariais e a inclusão das ideias gerenciais, interferindo diretamente na função do diretor escolar, que passou de representante político para gerente de escola. Assim posto, para a democratização da gestão escolar, é imperativo resgatar o seu papel de liderança política.

Além das variações no papel do diretor escolar, as diferentes concepções de gestão inscrevem distintas finalidades para a escola. Elas possuem relação com a defesa de variadas tendências pedagógicas e as diferentes proposições no tocante à relação da escola com a

sociedade refletem os interesses díspares das classes sociais na instituição escolar e na sua gestão.

Neste aspecto, alguns consideram que a gestão escolar é apenas um *meio* para a finalidade central da escola: o ensino e a aprendizagem dos alunos. Outros enfatizam a gestão ao ponto de elevarem-na ao fim precípua da escola, reduzindo a sua finalidade a propiciar relações democráticas, supervalorizando as interações sociais em detrimento do restante do currículo. Diante de tais constatações, assumi a posição de conjugar a cognição, o ensino e a aprendizagem, e a cidadania, a vivência democrática, como indissociáveis para a função social da escola. Na trajetória da pesquisa, optei pelo *otimismo crítico*, para o qual a escola não é mero espaço de reprodução de opressões, tampouco a gestão democrática é a solução para todos os problemas da educação.

A participação, assim como a gestão democrática, é um conceito em disputa no campo das políticas educacionais, utilizada, por alguns, como mobilizadora do exercício da cidadania e, por outros, como uma técnica de gestão que visa ao aumento da produtividade e ao melhor atendimento aos interesses do mercado. Ao investigar essas questões, inferi que a participação associada à descentralização é uma estratégia política administrativa que se propõe, em última instância, transferir encargos para a escola, desresponsabilizando, gradativamente, o Estado pelo financiamento público da educação, enquanto que a participação, associada à autonomia remete à luta pela democratização da escola e da sua gestão, implica partilha do poder e construção de um projeto coletivo que acolha a identidade da comunidade escolar, os seus direitos e as suas necessidades.

Creditando esperança de democratização da escola, constatei que a comunidade escolar precisa construir uma organização democrática com fundamento nos princípios da participação e autonomia, capaz de distribuir a autoridade e exercer um controle democrático sobre a própria escola e o Estado, exigindo-lhe as condições satisfatórias para o seu funcionamento.

Os processos de participação e autonomia são os princípios que fundamentam a gestão democrática da escola, num movimento dialético: a participação é assinalada como princípio da democracia, como fundamento da democratização, no entanto, ela torna-se inócua se a escola não dispuser de espaços de autonomia, que, por sua vez, não tem sentido na democratização da escola sem a participação engajada e decisória.

Ao investigar sobre os processos de participação e autonomia, percebi que não havia como discutir a gestão democrática da escola pública sem considerar os aspectos da formação e dos processos pedagógicos, pois é justamente por meio deles que se concretiza a

democratização. A discussão sobre a democracia e gestão democrática precisa perpassar a formação discente e docente. O currículo desenvolvido na escola precisa ser o testemunho do projeto político pedagógico, pois de nada adianta os valores e os princípios da democracia estarem referendados nos documentos legais e institucionais se não forem vivenciados no cotidiano da escola.

A vivência da gestão democrática, que pressupõe a participação, é uma prática formativa que ao mesmo tempo em que prepara para a cidadania é o próprio exercício da cidadania. Tal constatação permitiu concluir que não há como dissociar os aspectos da democratização do acesso à escola, da democratização do conhecimento (dos processos pedagógicos) e da democratização da gestão escolar, quando se deseja efetivar a democratização da educação, assim como não há sentido em buscá-la isoladamente, é imperativo que esteja associada a um projeto maior, o de democratização da sociedade.

Na organização coletiva, pela participação de todos os envolvidos na comunidade escolar é que se pode encontrar alternativas superadoras do autoritarismo da escola e pela formação proporcionada por essa vivência, vislumbrar a superação do autoritarismo da sociedade, incluídos os resquícios das práticas autoritárias do personalismo e do patrimonialismo ainda presentes.

Na perspectiva de *democratizar* a gestão escolar, é imperativo ampliar os mecanismos de participação, aumentar os espaços em que os sujeitos podem, diretamente, tomar decisões políticas, definir diretrizes políticas, normatizá-las e torná-las práticas efetivas. A *participação* é a forma e o meio de *democratizar* a democracia e a gestão da escola, por isso, não pode limitar-se à eleição do diretor escolar, a eleição de representantes para os conselhos escolares, nem restringir-se ao aspecto administrativo-financeiro.

A gestão democrática da escola pública é um tema atual e necessário, e eu diria, sempre será, por mais avanços que possam ocorrer, a natureza dos processos democráticos é de constante reinventar, refazer, aperfeiçoar, num movimento interminável de renovação e continuidade.

Se a humanidade não chegou ao fim da história, ainda há muito a ser feito, o que não se pode é nada fazer e esperar que concessões do sistema de ensino ou outras instâncias hierarquicamente superiores resolvam o problema da desigualdade social e as suas consequências.

Como já referi anteriormente, muitas foram as questões pesquisadas sobre a gestão democrática da escola, sendo esta a riqueza do trabalho e ao mesmo tempo a sua limitação. Acredito que o primeiro aspecto sobrepuje o segundo, principalmente porque as inferências, a

que cheguei, clarificaram conceitos e relações entre as partes que compõem o tema analisado, assim como possibilitaram formular novas questões, que suscitam aprofundamentos e novas pesquisas.

Encerrar este texto, esta dissertação, não foi algo fácil, pois muito ainda poderia ser escrito, no entanto, nenhum texto é capaz de dizer tudo, especialmente quando se trata de um processo dinâmico e infinito, em que a totalidade não existe. Encerro, pois, com a sensação de que o importante era firmar algo que contribuísse para o debate da gestão democrática da escola pública, deixando aberto o diálogo, porque se encerra o texto, não se conclui a discussão.

O jogo continua, e se quer que com e para além das atuais regras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Ulisses F. A construção da cidadania e de relações democráticas no cotidiano escolar. Disponível em:

<http://www.redhbrasil.net/documentos/biblioteca_on_line/modulo4/mod_4_ulisses.pdf>. Acesso em 20 mar. 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 21-97.

_____. Democracia e ditadura. In: _____. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 135-165.

BORDENAVE, Juan. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. Desafios da gestão democrática da educação: nos sistemas de ensino e nas escolas públicas. In: *Gestão democrática da educação*. TV Escola: Programa “Salto para o Futuro”. Boletim 19. Out. 2005. p. 31-39. Disponível em: <<http://tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2012.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A educação da pessoa cidadã. In: _____. *A educação popular na escola cidadã*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 51-121.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 22 mar. 2012.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o *Estatuto da Criança e do Adolescente* e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 11 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 14 maio 2012.

_____. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 22 mar. 2012.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o

Supremo Tribunal Federal. Brasília, 10 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em 14 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º. Leis gaúchas nºs 9.233 /91 e 9.263 /91. Eleição para provimento de cargos de diretores de unidade de ensino. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 578/RS. Requerente Governador do Estado do Rio Grande do Sul e requerido Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator Ministro Maurício Corrêa. 03 de março de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266425>>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o *Plano Nacional de Educação* e dá outras providências. Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10287.htm>. Acesso em 19 mar. 2012.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 16 maio 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006. *Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura*. Brasília, 16 maio 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em 19 mar. 2012.

_____. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta Inciso X ao *caput* do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Brasília, 13 jun. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 29 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em 06 maio 2012.

_____. Lei nº 12.013, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determinando às instituições de ensino obrigatoriedade no envio de informações escolares aos pais, conviventes ou não com seus filhos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12013.htm#art1>. Acesso em 19 mar. 2012.

_____. Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009. Altera o Inciso II do art. 4º e o Inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. Brasília, 27 out. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12061.htm>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Projeto de lei nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 620, de 04 de outubro de 2011. Acrescenta inciso X ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para permitir a ausência do trabalhador ao serviço por um dia a cada seis meses para comparecimento as reuniões escolares dos seus filhos, mediante comprovante de comparecimento à escola. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102688>. Acesso em 13 maio 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em 29 abr. 2012.

CARA, Daniel; ARAÚJO, Luiz. O financiamento da educação no PNE II. In: MANHAS, Cleomar (org.). *Quanto Custa Universalizar o Direito à Educação?* Brasília: INESC, 2011. p. 67-82.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/Sindicato. *Eleição para Direções de Escola 2006*. Porto Alegre: [s.n.], 2006. Cartilha.

CHAUÍ, Marilena. O mundo da prática. In: _____. *Convite à filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001. cap. 7 e 8.

_____. A sociedade democrática. In: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (org.). *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 333-340.

_____. Cultura, Democracia e Socialismo. In: _____. *Cidadania Cultural*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 129-147.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento final. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em 12 dez. 2010.

CORTELLA, Mario Sergio. *A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CRISE no berço da democracia. *O globo*, Rio de Janeiro, 13 maio 2012.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Admitidos pela Convenção Nacional Francesa em 1793 e afixada no lugar das suas reuniões. DHnet: rede direitos humanos e cultura. Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em 22 mar. 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948. DHnet: rede direitos humanos e cultura. Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em 22 mar. 2012.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. (orgs.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. 2008, p. 441-456. Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/index.htm>>. Acesso em 10 mar. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em 14 maio 2012.

_____. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

ENGUIITA, Mariano Fernández. *A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. cap. 4, 6 e 7.

FLORES, Joaquin Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. cap. 1, 2 e 3.

GENTILI, Pablo. O consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: _____. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 13-39.

_____. Educação. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (coord.). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ: Boitempo Editorial, 2006. p. 440-449.

GUTIÉRREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 59-75.

HELENE, Otaviano. Educação: dois grandes passos para trás. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 07 mar. 2012a. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6885:submanchete070312&catid=71:social&Itemid=180>. Acesso em 20 mar. 2012.

_____. Quantidade versus qualidade no sistema educacional. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 01 mar. 2012b. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6858:submanchete010312&catid=25:politica&Itemid=47>. Acesso em 20 mar. 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1948.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva*. 2. ed., Campinas: Papirus, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. IDEB - Resultados e Metas. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=160298>>. Acesso em 20 fev. 2012.

_____. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em 22 mar. 2012.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: _____. *Dialética do concreto*. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 13-64.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

LEVINSKI, Eliara Zavieruka. *A dimensão político-pedagógica do processo participativo no ensino público municipal de Getúlio Vargas - RS*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. Tendências pedagógicas na prática escolar. In: _____. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1986. p. 19-44.

_____. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5. ed. rev. e ampl. Goiânia: Alternativa, 2004.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: _____ (orgs.). *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.

LÜCK, Heloísa. *A gestão participativa na escola*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006a. (Série Cadernos de Gestão).

_____. *Concepções e processo democráticos de gestão educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006b. (Série Cadernos de Gestão).

_____. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006c. (Série Cadernos de Gestão).

_____. (org.). *Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares: relatório final*. Estudo realizado pelo Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (CEDHAP) sob encomenda da Fundação Victor Civita. Curitiba: Fundação Victor Civita, 2011.

MARCO, Rosane Rigo De. Referências teórico-históricas e legais do curso de pedagogia no Brasil. In: _____. *Curso de Pedagogia: conquistas e desafios*. Passo Fundo: UPF, 2003. p. 31-63.

MARX, Karl. Prefácio. In: _____. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução: Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 45-50.

MASSON, Gisele; MAINARDES, Jefferson. A ideologia da sociedade do conhecimento e suas implicações para a educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.11, n.2, p.70-85, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol11iss2articles/masson-mainardes.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2012.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. 2001, vol.22, n.75, pp. 84-108. ISSN 0101-7330. doi: 10.1590/S0101-73302001000200007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302001000200007&script=sci_arttext>. Acesso em 09 maio 2012.

MEZZAROBBA, Orides. A Democracia, os Partidos e a Democracia de Partidos. In: _____. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 153-157.

_____; MONTEIRO, Claudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. O que é FUNDEF. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/pgn/id81.htm>>. Acesso em 15 mar. 2012.

MONLEVADE, João. O Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento do plano Municipal de Educação. In: *Gestão democrática da educação*. TV Escola: Programa “Salto para o Futuro”. Boletim 19. Out. 2005. p. 20-30. Disponível em: <<http://tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2012.

MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? Trad. Peter Naumann. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, out. 2000, Ed. Especial. 60p. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=12>. Acesso em 10 jan. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-143.

_____. Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: _____ (org.). *Gestão democrática da educação: Desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 64-104.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC). Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o Artigo 27º. Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2012.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. Administração Escolar e Transformação Social. In: _____. *Administração Escolar: introdução crítica*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 123-168.

_____. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

PROFESSORES de educação infantil querem eleição para diretores de escola. *Rádio Uirapuru*. Passo Fundo, 2011. Disponível em: <http://www.rduirapuru.com.br/?menu=noticia_aberta&id=5916> Acesso em: 12 mar. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989*. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 58, de 2010. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em 19 mar. 2012.

_____. Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a *Gestão Democrática do Ensino Público* e dá outras providências. Porto Alegre, 14 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/legislacao.jsp>>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei nº. 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Porto Alegre, 10 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/legislacao.jsp>>. Acesso em 27 mar. 2012.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Ensino público. Eleição de diretor de escola pública. Inconstitucionalidade formal. Mostra-se inconstitucional a Lei nº. 3.383 de 25-07-03, do Município de Bento Gonçalves, porquanto dispõe sobre eleição dos diretores de escolas públicas municipais, retirando a prerrogativa de livre nomeação dada ao Prefeito Municipal. Ofensa aos arts. 10 e 32 da Constituição Estadual.

Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Julgada procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70021727839. Requerente Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça e requeridos Câmara Municipal de Vereadores de Bento Gonçalves e Município de Bento Gonçalves. Relatora Desembargadora Maria Berenice Dias. 02 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em 27 mar. 2012.

ROSENFELD, Anatol. A crise da democracia. In: _____. *Texto/contexto II*. São Paulo: Perspectiva; Edusp; Campinas: EdUNICAMP, 1993. p. 205-216.

SACRISTÁN, José Gimeno. Tendências investigativas na formação de professores. In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (orgs.). *Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2005. p. 81-87.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gadiva/Fundação Mário Soares, 1998. 76p.

_____. Subjectividade, cidadania e emancipação. In: _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 5. ed, São Paulo: Cortez, 1999. p. 235-280.

_____. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 51-126.

_____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: _____. *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 341-376.

_____. Sair da crise com dignidade e esperança. In: _____. *Portugal - ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 79-118.

SNYDERS, Georges. Como conduzir a luta contra os ciclos diferenciados. In: _____. *Escola, classe e luta de classes*. São Paulo: Centauro, 2005. p. 45-114.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão democrática*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A: Sepe, 2002. p. 45-56.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Em marcha para a democracia: à margem dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 21-42.

_____. Biblioteca Virtual Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/>>. Acesso em 09 maio 2012.

TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 11-16.

VAINER, Carlos. *Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_d_o_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em 15 mar. 2012.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 5. ed. Campinas: Papirus, 1998. p. 11-35.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. *Planejamento Participativo na escola: desafio ao educador*. 2. ed. rev. e amp. São Paulo: EPU, 2000. Cap. 2.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz F; PARO, Vitor H. (orgs.). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (orgs.). *Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 27-42.

_____. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 1, jan./abr. 2007. p. 53-69.

_____. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 8. Ed., São Paulo: Cortez, 2011, 129-145.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, democracia e globalização. In: AMADEO, Javier; BORON, Atilio; GONZALEZ, Sabrina (orgs.). *A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 381-393.

_____. A Democracia contra o capitalismo. In: _____. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 155-242.

CIP – Catalogação na Publicação

S281g Scalabrin, Ionara Soveral

Gestão democrática da escola pública : o jogo para além das regras / Ionara Soveral Scalabrin. – 2012.

130 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Altair Alberto Fávero.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2012.

1. Gestão democrática. 2. Escola pública. 3. Democratização. 4. Participação. 5. Autonomia. I. Fávero, Altair Alberto, orientador. II. Título.

CDU: 37.014.53

Catalogação: Bibliotecária Maria Cristina de Siqueira Santos – CRB 10/1811