

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Maria Auxiliadora Maués de Lima Araujo (UFPA)

GT 05 - Estado e Política Educacional

Introdução

O contato com um vasto e diferenciado campo de leituras e discussões sobre a gestão escolar democrática, fruto de nossa prática profissional em uma unidade escolar da Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará, e ampliado a partir do nosso ingresso como aluna do mestrado em 2004¹, possibilitou-nos o confronto entre algumas referências para construção de prática gestora democrática e a realidade escolar em que convivíamos, e assim, permitiram-nos ensaiar algumas reflexões e questionamentos sobre os elementos que baseiam e que configuram tais práticas.

Isto também gerou interrogações pertinentes às formas de gerenciamento de diferentes organizações, que se configuram sempre respaldadas pelo “discurso do democrático”. Também nos inquietaram as ditas possibilidades de fortalecimento de práticas escolares democráticas apregoadas, e que através da introdução de novos elementos teóricos apresentados ao longo das incursões feitas na disciplina Educação Brasileira, já não são assim tão novos. Estas são as situações problemáticas que constituem o problema central a ser observado neste artigo.

O nosso objetivo no presente artigo é ampliar as referências iniciais que temos sobre a Gestão Democrática, delimitando-a ao campo da Gestão Escolar.

Vimos neste estudo a possibilidade de reunir os subsídios teóricos e conhecimentos históricos que demarcam o referido tema, na perspectiva de que o mesmo venha se constituir em elemento de ampliação das discussões que se apresentam neste campo.

Também partilhamos da idéia de que os estudos sobre o referido tema poderão se converter em importante aliado teórico no desenvolvimento da pesquisa que nos propomos neste mestrado, a qual tem na gestão democrática seu principal foco.²

Consideramos que para dar maior profundidade às análises apresentadas no texto, faz-se necessário uma interlocução atualizada com o tema proposto, com suas matrizes teóricas, conceitos e diretrizes no campo da gestão escolar.

Para tanto, partimos de uma breve contextualização histórica, através da qual resgatamos alguns elementos de reflexão que subsidiam a gestão escolar democrática, e traçamos um panorama geral do tema em questão. Investimos nos estudos feitos a partir de indicações bibliográficas propostas para a referida disciplina, dos registros e observações obtidos durante as aulas, bem como de outras leituras e referências documentais que têm subsidiado as incursões que vimos fazendo sobre o tema apresentado.

Para uma maior compreensão de como a temática apresentada vem compondo o panorama educacional brasileiro e qual a projeção de gestão escolar democrática efetivada neste contexto do Estado do Pará, partimos inicialmente, conforme indica Marçal (2001), das referências legais para a democratização do ensino público, que se encontram de forma mais geral, na Constituição Federal de 1988, que segundo (PINHEIRO, 2001, p.283, 284).

...Apesar de suas limitações, a nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, é democrática em muitos sentidos. É uma “carta de mistura”, contém avanços e retrocessos.

¹ Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará.

² Projeto de Dissertação intitulado “A Proposta de Gestão Democrática do Progestão: uma mediação para a socialização de poder ou de formalização da democracia?”.

Retrata o lado retrógrado da sociedade e o mais moderno. Com todas as contradições é ainda a Constituição que mais consagra direitos e incorpora conquistas sociais, apesar da defasagem observada pelo senador Afonso Arinos entre os avanços nos direitos civis e a ausência de garantia nos direitos sociais.

E em nível mais detalhado, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96).

... Título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, em seu Art. 3º, VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e Legislação dos sistemas de ensino (SAVIANI, 1997).

O enfoque que estamos dando à gestão escolar nos remete a pensar que historicamente, as tentativas de práticas escolares democráticas têm se constituído em elemento preponderante na elaboração dos documentos oficiais sobre gestão escolar. Indica também, que o discurso democrático têm se configurado constantemente nas falas oficiais, o que pode vir a contribuir para a efetivação de práticas gestoras com perfis democráticos.

A hipótese que nos orienta é que apesar do termo “democracia” estar presente no discurso oficial, isto de fato, não assegura a efetivação de práticas democráticas na gestão escolar, dado o itinerário que vem demarcando as reformas educacionais no Brasil, e a sua relação com a gestão democrática, conforme observamos nas indicações teóricas de (VIEIRA, 2000).

Este artigo, em seu desenvolvimento, está organizado da seguinte forma:

1. Um pouco de História: neste momento esboçamos um breve histórico, no contexto de reformas da sociedade capitalista, que nos revela um panorama geral da educação brasileira.
2. Nortes teóricos: aqui apresentamos os subsídios teóricos sobre o qual nos apoiamos para perscrutar a temática, caracterizando suas matrizes teóricas, referências, conceitos, autores e outros elementos que o subsidiam.
3. A gestão democrática em revista: cabe neste momento a apresentação do lugar de onde estamos falando, que período histórico está configurado, que lutas e conquistas estão evidenciadas e o que vem delimitando a discussão sobre a gestão democrática neste contexto.
4. Considerações Finais: aqui apresentamos o que se tem garantido no que tange a gestão democrática no Estado do Pará.

1. ENSAIOS HISTÓRICOS: Contornando as políticas educacionais no contexto brasileiro, de 1980 a 1990.

Podemos dizer que desde os primórdios da colonização portuguesa no Brasil, até os dias atuais, as transformações políticas e econômicas vivenciadas se configuraram em um regime híbrido, que transita entre o autoritarismo e a democracia, entre a ditadura militar e a democracia, e neste contexto, compõem um conjunto de reformas emanadas das elites dominantes, e que tiveram implicações sobre toda a sociedade (AZEVEDO, apud OLIVEIRA, D. & DUARTE, M.R.T., 2001). Neste panorama contemporâneo de profundas transformações que podem ser observadas no campo da economia, sociedade e cultura, evidenciaremos as que se referem ao campo educacional, prioritariamente à Gestão Democrática.

Este período, anos 80/90, tem suas marcas traduzidas por uma política de cunho imperialista, que se sustenta forjando instrumentos de pseudodemocracia. Tal perspectiva se legitima a partir da lógica de mercado posta pelo processo de reestruturação produtiva. Entendendo que este é um fenômeno eminentemente econômico-produtivo, com repercussões sobre as diferentes esferas da sociedade, particularmente como novo modelo hegemônico de organização e de gestão do trabalho, o que se constituirá em fator definidor das políticas oficiais constituídas no período posterior à abertura democrática, como tem evidenciado diferentes pesquisadores³.

Em nome de um amplo conjunto de reformas implementadas no Brasil, por meio de políticas oficiais nas décadas de 80 e 90, foram colocados padrões e modelos orientadores de novas práticas, os quais, devem ser tomados como norteadores de comportamentos a serem seguidos em todos os campos da atividade humana, inclusive no educacional.

Com efeito, a combinação do neoliberalismo com a ideologia da globalização criou disposições ideológicas assentadas em valores, normas, atitudes, aptidões, que, apesar de aparentemente corresponderem ao interesse de todos, interessa mais particularmente ao grupo dirigente. (LEHER, 2002, p 197).

Reformas estas fortemente marcadas pelo seu caráter ambíguo, por evidenciar em alguns momentos o seu caráter inovador, e, em outros, legitimar-se como instrumentos de perpetuação de práticas de conformação das políticas de dominação e configuradoras de uma tendência moderna de gerenciamento das políticas públicas a partir do ideário neoliberal⁴.

Algumas destas “novas” práticas conformadoras podem ser verificadas no campo das políticas educacionais, que são reestruturadas, a partir de contornos estabelecidos pelo modelo neoliberal, que se apresenta como elemento norteador das ações e que se impõe como modelo de desenvolvimento econômico e social.

O modelo de descentralização da educação que hoje vivenciamos vem sendo produzido desde a década de 1980, justificando-se a necessidade de uma mudança na forma de gerir os sistemas de educação, no cenário nacional, e internacional.

Não importa que estejamos tratando da descentralização de funções no âmbito da burocracia central, da transferência de responsabilidades para estados e municípios, da execução de políticas públicas por entidades não-governamentais

³ Destacamos, entre outras, a produção de Gaudêncio Frigotto (2002), que tem evidenciado os vínculos entre as mudanças na esfera econômica e política e as alterações que se processam no âmbito educacional.

⁴ *O neoliberalismo veio propor uma mudança ao papel do Estado, sustentando que o mercado deveria substituir a política, o monetarismo substituiria o Keynesianismo, e portanto o Estado mínimo deveria suceder o Estado de Bem Estar. Esta proposta devolve ao indivíduo, segundo os neoliberais, o poder de decisão econômica e social, garantiria a eficácia das instituições públicas desgastadas pelo Estado de Bem Estar. O neoliberalismo definiu algumas estratégias para solucionar a crise. Uma delas é lançar mão da privatização dos setores públicos. Isto teoricamente diminui os gastos do Estado e incentiva a livre competição do mercado. (...) Outra estratégia importante para solucionar a crise oferecida pelo neoliberalismo é a retirada do governo das decisões econômicas, garantindo os interesses dos setores privados da economia. (...) As propostas neoliberais quanto a política educacional seguem a lógica de mercado, restringindo a ação do Estado à garantia da educação básica, e deixando os outros níveis sujeitos as leis de oferta e procura. (Aguiar, 2004, p. 2).*

do “Terceiro Setor”, da privatização do fornecimento de bens de serviços públicos, ou de uma combinação qualquer destas diferentes estratégias. Cabe ressaltar que, no contexto de um processo de reforma do Estado, em que estão presentes diferentes opções de descentralização de políticas públicas, é importante o alcance de níveis superiores de formulação e implementação de políticas públicas, vale dizer de *governance*, por parte do poder central. (ZAULI, 2001, p 46 - 47).

Motivados pelo caráter descentralizador pregado pelo novo modelo, os movimentos de luta por mudanças na educação, e por uma gestão escolar democrática, ganham peso neste período, a despeito das contradições internas que caracterizam os mesmos.

Impactados por estas formulações, os sistemas de ensino tiveram que renovar as suas referências e orientações e assumir como função social prioritária a preparação de sujeitos aptos a desempenharem seu papel nesta nova configuração de sociedade. (SHIROMA et al, 2002).

A década de 1990 caracterizou-se por um amplo processo de reformas. No campo da política educacional brasileira, as orientações legais foram redesenhadas em função dos diferentes momentos políticos que configuraram este período da história do País, marcados por três momentos administrativos diferenciados, a saber: as gestões dos presidentes Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Neste cenário, o Estado, organização social, política e federativa do homem (RIBEIRO, 1998) tem experimentado ainda mais as próprias contradições, ao sinalizar para práticas antidemocráticas e confirmar a instalação de instrumentos de perpetuação da dominação burguesa e acirramento das desigualdades sociais; e ao mesmo tempo assume, de forma assistencialista e compensatória, o papel de agente responsável por satisfazer algumas das necessidades essenciais para o desenvolvimento das classes menos favorecidas.

No âmbito das contradições que demarcam o campo educacional, apresentamos como exemplo o discurso da garantia de acesso e de permanência dos sujeitos na escola.

As políticas públicas, no campo das orientações e determinações gerais, vêm sendo orientadas e sustentadas por organismos internacionais como BID⁵, BIRD⁶, UNESCO⁷, CEPAL⁸ entre outros, que desenham as práticas a serem perseguidas pelos diferentes segmentos e atores sociais, através da elaboração de programas e estratégias de financiamentos que determinam as diretrizes orientadoras de ações a serem desenvolvidas entre os segmentos envolvidos, e as possibilidades de fomento.

Por saber-se que o Brasil, assim como a América Latina, está enfrentando uma grave crise econômica e institucional e, por consequência desta crise, está atrelado às imposições das instituições econômicas estrangeiras, como: Banco Mundial e FMI⁹, que assumem o papel, por sua vez, de ditar um conjunto de políticas as quais deverão ser adotadas pelos países pobres, com profundos e negativos impactos sociais sobre suas sociedades. Assim é que comandadas pela racionalidade financeira, as políticas direcionadas para a educação brasileira

⁵ BID - Banco Internacional de Desenvolvimento.

⁶ BIRD - Banco Interamericano para o Desenvolvimento.

⁷ UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura.

⁸ CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

⁹ FMI - Fundo Monetário Internacional.

vigentes repousam não mais no reconhecimento da universalidade do direito à educação em todos os níveis, mas no princípio da equidade, cujo significado real é o tratamento diferenciado e a negação desta universalidade de acordo com as verdadeiras intenções dos que manipulam as regras do jogo econômico. (KUENZER, 1998, p. 08).

A partir destas orientações, alguns princípios se configuram em diretrizes políticas oficiais orientadoras de práticas educativas adequadas à racionalidade financeira citada acima por Kuenzer.

Motivados pelo caráter descentralizador pregado pelo novo modelo, os movimentos de luta por mudanças na educação, e por uma gestão escolar democrática, ganham peso neste período, a despeito das contradições que caracterizam os mesmos.

O movimento social e de renovação pedagógica destes últimos 15 anos recoloca a luta pelo saber e pela cultura na direção de sua desprivatização. No embate entre tradição privatista e mercantil das necessidades e a tradição social, progressista e pública dos direitos e das liberdades, o movimento de renovação social e pedagógica se situa na concepção pública de qualidade na educação. (ARROYO, 1995, p 03).

Ampliam-se as discussões sobre a gestão democrática para o ensino, reafirmando a plataforma de luta construída desde a década de 70 do século passado, com forte participação das diversas representações sociais como ANDES¹⁰, CNTE¹¹, ANFOPE¹² e ANPED¹³.

Os princípios que sustentam estas instituições de luta estão pautados na gestão democrática entendida aqui como um canal aberto de negociação, participação e decisão coletiva dos diferentes segmentos que compõem a comunidade educacional; no reconhecimento e atuação conjunta com órgãos colegiados e afins, descentralização das ações e canais de comunicação permanente entre os mesmos, conforme evidências encontradas nos estudos de Lima (2002).

2. NORTES TEÓRICOS

¹⁰ ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior.

¹¹ CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

¹² ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

¹³ ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

Consideramos que muito tem sido feito no cenário nacional e, no Estado do Pará¹⁴, no sentido de buscar aprofundar o conhecimento e o entendimento acerca do desenvolvimento da gestão enquanto prática democrática no campo da educação, na tentativa de superar os preceitos de uma democracia débil e formal, configurados no Brasil, pós-ditadura militar, que demarcam fortemente este campo, segundo indica Frigotto, (2002). Acreditamos que esta é uma exigência permanente do trabalho do educador e que vem ao encontro das perspectivas que se colocam para os profissionais da educação, e dos movimentos que demarcam uma trajetória profissional de grandes lutas e conquistas neste território.

Revelamos aqui o esforço de compreender a gestão democrática como prática pedagógica e como política pública, pois, tais práticas têm sido vivenciadas nos espaços escolares, como por exemplo, a eleição direta para diretores, convertendo-se assim em forças e possibilidades de transformações no que se refere ao campo da gestão escolar democrática.

No Brasil, após anos de ditadura militar, a área educacional, e os movimentos sociais, entre outros, vêm sendo fortemente marcados por golpes que fragilizam e interrompem avanços neste campo. As políticas desenvolvidas na década de 90 foram determinantes para a aniquilação de muitas lutas e conquistas sociais reveladas na década de 80, através de instrumentos de regulação, controle, e práticas descentralizadoras, que minimizaram as responsabilidades da União, e efetivaram estratégias de aumento de controle sobre os diversos segmentos sociais (Idem).

É importante resgatarmos aqui a idéia de gestão escolar democrática, que tem como referência os estudos feitos por Oliveira (2002), entendendo-a como produto das ações e das vontades de seus agentes e, portanto, como uma possibilidade, analisando-a como instrumento e prática democrática no processo educativo, caracterizando-se como ação humana que tem como função social intervir na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Alguns estudos realizados no Brasil na área de gestão escolar ganham destaque a partir da década de setenta e meados de oitenta e vêm apresentando avanços significativos e se efetivando como referências para a prática democrática das gestões, considerando-a a partir do processo de lutas dos trabalhadores da educação, conforme indica Bruno (2002: p.38):

É na prática de auto-gestão dos envolvidos no processo de educação das novas gerações da classe trabalhadora, pais, alunos e professores, que, criando seus próprios espaços públicos onde os interesses são debatidos naquilo que têm de comum e na diversidade em que se apresentam, se poderá chegar à formulação de alternativas reais às hierarquias de comando de poder que nós é imposto, esteja

¹⁴ Destacamos as apresentações de trabalhos feitas em dezembro de 2002, durante o I Seminário Internacional sobre Política Educacional e Currículo, das quais ressaltamos aqueles apresentados no GT de Políticas Públicas Educacionais por Terezinha Santos, “Autonomia, Participação, Determinações Superiores e Gestão Democrática: construindo um novo cenário na educação”; Rosângela Lima, “O Perfil de Intervenção das Políticas Educacionais Estadual e Municipal”; Telma Barroso, “Relações de Colaboração no Estado do Pará e as Políticas Públicas para a Educação”; Carlos Paixão, “Os sentidos e significados da moral positivista nas políticas públicas da educação brasileira do século XIX”; Dirk Jurgen Oesselmann, “Variações Sobre Democracia: observações acerca da atuação de conselhos escolares em Belém”; e Ivanilde Apoluceno, “O «multicultural» e a «inclusão» na política educacional brasileira: a situação da educação especial”.

este configurado na sua forma convencional ou em rede, como se gosta tanto de apresentá-lo. É essa a única forma convencional de se fazer política, inclusive a educacional. Participação e gestão democrática da educação não podem ser entendidas como elementos de mais uma técnica de gestão do trabalho alheio tal como se pode depreender dos documentos oficiais do governo e das práticas em curso em vários estados e municípios do país.

Neste momento achamos oportuno fazermos uma breve recuperação de alguns conceitos que orientam nossa reflexão, e que poderão estar esclarecendo quais os pressupostos em que nos apoiamos durante a realização deste artigo, como Democracia, Democracia Formal, Gestão Democrática e Gestão Escolar Democrática.

Consideremos, apoiando-nos em Bobbio (1993, p 319-329), as diversas perspectivas sobre democracia que têm prevalecido historicamente.

- a) A teoria clássica, ou Aristotélica, para a qual a democracia é afirmada como o governo do povo, de todos os cidadãos, distinguindo-se da idéia de monarquia e aristocracia.
- b) A teoria medieval, de origem romana, é marcada pela contraposição entre as idéias de que ou o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou o poder deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior.
- c) A teoria moderna conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o estado moderno e segundo a qual a democracia nada mais é que uma forma de República.

Outros teóricos também se destacam nesta conceituação de democracia, de modo que se torna perceptível uma evolução histórica do conceito.

Para Benjamin Constant (Apud COUTINHO, 2002) a Democracia é a liberdade de participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública da qual todos interferem, onde todos debatem, onde todos são ao mesmo tempo governantes e governados.

Para Tocqueville, a igualdade de condições, o fato de que os indivíduos sejam equalizados nas condições materiais de vida e se sintam como iguais, é uma lei, um desígnio divino, é uma coisa que nós não podemos impedir que ocorra. Conceito que se choca com a lógica do capital (idem). Para esse intelectual, a democracia é inevitável.

O conceito de democracia foi recolhido como herança pelo movimento social. Lukács, diz que a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado (ibidem).

A partir desta evolução Coutinho (2002) verifica que a democracia não é um valor universal, universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política.

Desse entendimento destacamos o caráter processual do conceito de democracia, como movimento de permanente ampliação da participação política dos indivíduos.

Diferente, portanto, da perspectiva de Joseph Schumpeter (apud COUTINHO, 2002:19), para quem a democracia consiste apenas num método peculiar de seleção das elites através de eleições periódicas. Segundo este teórico, democracia passaria a ser *o cumprimento de regras do jogo, sendo a principal delas a existência de eleições periódicas, nas quais o povo escolhe entre elites*. Essa perspectiva legítima como democrática apenas a institucionalização de instrumentos de eleição, como forma de participação popular nas decisões.

Neste quadro traçado a democracia se reduz, para algumas formulações abordadas, a existência de regras formais e de representação, que de resto, excluem explicitamente a idéia da soberania popular.

A recuperação de algumas idéias sobre democracia aqui feitas não tem a finalidade única de contrapor democracia e antidemocracia e nem os teóricos que a conceituam. Ao invés disso, buscamos resgatar a dinamicidade do conceito e demonstrar que não é novo o fato de que hoje nenhum ator político significativo, se contraponha abertamente à democracia, conforme aponta Coutinho (2002).

Para isso alguns conceitos aparecem como centrais no processo de construção do quadro de referências deste artigo:

a) Democracia

Inicialmente, trabalharemos com a idéia de democracia tal como indica Lukács (apud Coutinho, 2002), que a compreende como um processo, não como um estado. Ela é vista como um processo crescente de socialização da participação política.

Tal perspectiva conceitual vai ao encontro do que diz Paro (2001:10), que a entende como *mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente.*

b) Democracia formal

Pode ser entendida associada à idéia de liberdade preconizada por Rousseau (Apud Coutinho, 2001), como sendo a possibilidade de o indivíduo participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública onde todos têm os mesmos direitos. Aqui, então, delimitaremos a democracia formal como sendo *um método ou um conjunto de regras e procedimentos para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas, ou seja das decisões que abrangem toda a comunidade.* (Bobbio, 1993:326.). É a pressuposição de que a existência de *um elenco de “regras do jogo”* garante a existência da democracia.

c) Gestão democrática

É importante resgatarmos a idéia de gestão democrática como produto das ações e das vontades de seus agentes, como prática que está diretamente ligada à função social da escola e que traz como objetivo uma política pedagógica e administrativa voltada para a orientação de processos de participação das comunidades local e escolar.

Em relação à gestão democrática, em princípio, parece que algumas condições apontam para sua prática. São elas: transparência das informações, dos controles e das avaliações; debate e votação das decisões coletivas; normas de gestão com o processo democrático mais amplo da sociedade; e vigilância e controle da efetividade das ações.

Dessa forma, em especial a gestão democrática faz parte de um processo coletivo e totalizante, cujo requisito principal é a participação efetiva de todos, o que sugere um imbricamento entre as dimensões social e subjetiva, na construção das regras do jogo democrático e no exercício das práticas administrativas. Principalmente, por que não se concebe mais a democracia como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, historicamente definido e eternamente inacabado (FORTUNA, 2002. p. 149).

d) Gestão Escolar Democrática

Resgata-se assim a gestão escolar enquanto instrumento e prática democrática no processo educativo, caracterizando-se como ação humana que tem como função social intervir na construção de uma sociedade justa e igualitária. Onde todas as partes interessadas possam ser ouvidas e as decisões sejam partilhadas rumo ao cumprimento da função social e dos objetivos da educação em uma sociedade democrática.

...voltando para a questão da gestão escolar, é possível afirmar que, para dar conta de seu papel, ela precisa ser, pelo menos, duplamente democrática. Por um lado, por que ela se situa no campo das relações sociais onde, como vimos, torna-se ilegítimo o tipo de relação que não seja de cooperação entre os envolvidos. Por outro, porque, também como vimos no início deste trabalho, a característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins; sendo seu fim a educação e tendo esta um necessário componente democrático, é preciso que exista coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária. (PARO, 2001, p. 52)

Os conceitos aqui apresentados como indicadores deste artigo, terão um amplo tratamento, a partir do aprofundamento da revisão da bibliografia necessária para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado que anuncio.

3 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM REVISTA

Anunciado o fim do período militar e com a condenação generalizada das práticas autoritárias e centralizadoras, parecem ter desaparecido das falas dos formuladores de políticas, dos pesquisadores, dos gestores educacionais e dos teóricos da educação perspectivas não democráticas de gestão escolar.

O final da década de 70 e os anos 80 foram fortemente marcados por: abertura política, organização de sindicatos, movimentos de luta pela educação, igualdade de direitos, gestão democrática entre outras tantas lutas e algumas conquistas.

A palavra de ordem dos movimentos sociais organizados dos educadores, que historicamente exigiam uma “escola com gestão democrática”, na década de 80, passou a compor a retórica também dos políticos e gerentes da educação nacional.

Tal situação impôs maiores dificuldades para a identificação clara do que caracterizaria esta “gestão democrática”, pois, diferentes formulações passaram a ser apresentadas como construções comprometidas com este princípio, diferentes práticas também foram efetivadas objetivando promover a democratização da gestão escolar. Às vezes, perspectivas conflitantes foram apresentadas como referenciadas nesse princípio (PARO, 2001).

Cabe, portanto, diferenciar as perspectivas de gestão que se chocam identificando o conceito de democracia com as quais estão operando.

Partimos do suposto que, tal como observa Coutinho, (2002, p.12): o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude, de que ela tem sido objeto da retórica de muitos, mas que, com extrema frequência, seu uso tem revelado pouquíssimo ou nenhum significado.

Não estamos considerando, a possibilidade de uma única via de construção da gestão democrática, nem que o conceito de democracia possa ser universal de modo a ser verificado com o mesmo formato em diferentes espaços e tempos escolares. Temos claro, no entanto, que não tem o mesmo sentido quando a ANPED e a ANFOPE, por exemplo, defendem a *gestão democrática como instrumento de luta contra a gestão autoritária na escola* (ANFOPE, 2000, p.13) e alguns organismos internacionais como o Banco Mundial fazem o coro como que referendando.

O que fica evidente na publicação do Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, sobre o título Educação – Um tesouro a descobrir, O Relatório Jacques Delors, como ficou sendo conhecido, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996, onde:

...a Comissão considera as políticas educativas um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos, do saber-fazer, mas também e talvez em primeiro lugar, como uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre os indivíduos, grupos e nações (DELORS, 1999 p.12).

Consideramos que eles não estão falando da mesma democracia e que há necessidade do estabelecimento de diferenciações dos conceitos com os quais estão trabalhando e dos seus diferentes usos nos discursos educacionais no Brasil.

Fica evidente, que a democracia que se institui como conteúdo da retórica no campo dos discursos oficiais sobre a Gestão Escolar, tem seu caráter genuinamente formal. Neste sentido, acreditamos que tal referência, presente nos discurso e trajetória sobre a gestão escolar democrática, impede a ampliação da participação efetiva da comunidade escolar na gestão do sistema de ensino e busca a legitimação das relações de poder instituídas no âmbito onde são implementadas.

Deveríamos ter muita cautela, hoje, quando usamos a palavra “democracia”. *O fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude.* (COUTINHO, 2001:12).

Além do mais, esta perspectiva de gestão democrática presente nos discursos oficiais, em sua trajetória histórica, não interessa à classe social hegemônica, e nem ajuda na consolidação de práticas escolares comprometidas com a construção de um futuro de solidariedade e justiça, pois, justifica a realidade dada e não se compromete com a construção do futuro.

Fica caracterizado, então, que nesta perspectiva da democracia formal, aquela que é responsável por congregar um conjunto de regras para formalização das práticas e decisões políticas, conforme significação de Bobbio (1993, p. 319-329), o nível de satisfação foi-se constituindo intencionalmente, a institucionalização de espaços de participação da comunidade sem reconhecer as dificuldades para esta participação ou a qualidade da mesma.

Esta abordagem, tal como preconizava Rousseau (apud NASCIMENTO, 1997), parte da consideração do indivíduo atomizado e do contrato social como um ato absolutamente voluntário e livre. Desta forma, a simples institucionalização de espaços de diálogo na comunidade são

apresentados como garantias de democracia, mesmo que este diálogo não se concretize ou se efetive de modo limitado.

A perspectiva de democracia formal aqui apresentada se confronta com a idéia de democracia como processo de *ampliação crescente da participação popular, ou, como os marxistas italianos chamam, pela socialização da política* (COUTINHO, 2002, p.17 – grifos do autor).

Algumas questões deverão merecer particular destaque em nossa tentativa de reflexão que se ocupará prioritariamente do entendimento da gestão democrática, considerando para tanto as incursões teóricas vivenciadas no mestrado, e as práticas adquiridas como profissional inserida no quadro da Rede Estadual de Ensino no Estado do Pará, onde pude experimentar conceitos formuladores de práticas e metodologias direcionadas ao ambiente escolar e que são veiculados pelo programa do Progestão, o qual tem como objetivo declarado:

O fortalecimento da autonomia da escola através do compromisso com a implantação de critério de representatividade, qualificação e competência técnica para a administração escolar (SEDUC, 2001b, p.3).

Entretanto esta perspectiva vai de encontro ao que diz Paro (2001,p.10), que entende a gestão democrática como:

... mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente.

O quadro de lutas por gestão democrática fortemente caracterizado na década de 80 busca-se nas ações oficiais dispositivos que legitime práticas autoritárias, sob a égide do democrático.

É nesta perspectiva que a metodologia para gestão democrática assumida por esta Secretaria de Educação, a partir do final da década de 80 e limiar dos anos 90, segue o modelo de gestão sugerido pela lógica da Qualidade Total, sendo este modelo balizado pelo órgão maior que congrega as secretarias de educação CONSED.

...no Pará, a Secretaria Executiva de Educação implementava o Programa de Capacitação Institucional, focalizando a gestão de qualidade na educação, dando início em outubro de 2000 ao Curso “Desenvolvimento Gerencial para Administradores Escolares” e, para a consolidação deste programa, a SEDUC desenvolveu, a partir de 2001, o Curso de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, fundamentado no material idealizado pelo CONSED, e tendo como meta ampliar a ação relativa à gestão democrática nas escolas de todo o Estado do Pará, no sentido de buscar o sucesso escolar dos alunos paraenses (SEDUC, 2001b).

Esta formatação assumida pela referida Secretaria de Educação do Estado do Pará – SEDUC – parece revelar uma perspectiva centralizadora e não democrática nas relações estabelecidas, entre formuladores da proposta e seus principais sujeitos: gestores, docentes, discentes e comunidade escolar como um todo, visando através da política de Qualidade Total, implementar um modelo de gestão escolar, voltado para a economia e otimização dos recursos, produtividade, desempenho, eficiência, agilidade e descentralização das ações, tarefa que vem sendo consolidada com a segunda versão do PROGESTÃO – 2004.

Com isto, podemos perceber que a mesma vem cumprindo o papel político de conferir uma áurea democrática ao governo estadual, cumprindo um papel administrativo de, sob o apelo da retórica da gestão democrática, divulgar práticas administrativas pautadas em princípios produtivistas e quantitativistas.

Considerações finais

A gestão escolar deve ser encarada como um processo responsável por promover, articular e envolver a ação de pessoas que compõem a comunidade escolar como um todo e os resultados produzidos por ela, tendo claro que as políticas devem ser encaradas como uma intencionalidade e que entre a sua definição e a execução de ações existe um grande espaço aberto a múltiplas determinações, onde podem agir os sujeitos da educação.

Pode-se afirmar, no entanto, como diz Bobbio (1993, p. 327), que:

Certamente nenhum regime histórico jamais observou inteiramente o ditado de todas estas regras; e por isso é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos. Não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Pode afirmar-se somente que um regime que não observa nenhuma não é certamente um regime democrático, pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de Democracia.

Este momento se constitui em mais uma tentativa de sair do senso comum, observando de forma mais consistente as relações estabelecidas entre os elementos que visem melhorias na qualidade do processo de gestão escolar, seus referenciais e os instrumentos que vêm sendo sugeridos neste campo.

Tal envolvimento, permite-nos afirmar hipoteticamente que: a SEDUC, faz uso de referenciais liberais que petrificam o conceito de democracia; que os instrumentos administrativos sugeridos pela referida secretaria se adequam mais às possibilidades de consolidação de práticas tradicionais do que com a construção de práticas renovadas efetivamente democráticas o que não contribui para a consolidação de um novo perfil de gestor escolar, efetivamente democrático e comprometido com o compartilhamento do poder; não há uma preocupação efetiva com uma participação decisiva da comunidade escolar nas discussões e decisões mais importantes para este segmento, o que restringe o conceito de democracia¹⁵.

Indica também que tanto a SEDUC, como o CONSED, estão assentados sob a mesma concepção de Gestão Democrática, isto verificado a partir do objetivo central que configura o PROGESTÃO, conforme se apresenta no documento oficial que o compõe:

¹⁵ Algumas considerações sobre a prática de gestão da SEDUC, apesar de parecerem soltas, estão sendo inseridas aqui, pois, serão elementos estratégicos para a construção de nossa dissertação.

...o fortalecimento da autonomia da escola através do compromisso com a implantação de critério de representatividade, qualificação e competência técnica para a administração escolar (SEDUC, 2001b, p.3).

Esta constatação, entretanto requer a necessidade de aprofundarmos o estudo sobre as diferentes concepções de gestão democrática, que visitamos até o presente momento, o que deverá ser feito no decorrer do mestrado, e que poderá estabelecer algumas impressões resultantes do confronto entre alguns conceitos de democracia e cruzamentos entre as intenções do CONSED/SEDUC, PROGESTÃO.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, L.S.. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. In: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/qualidadetotaleducacao.html>. Acessado em 14/07/2004. ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Documento Final do X Encontro Nacional. Brasília : ANFOPE, 2000. Texto.
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Edunb. 1993. V. 1 e 2.
- BRUNO, L.. Onde procurar o democrático? In: ANDRADE, D. (org.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- CASTRO, J. A. & MENEZES, R. M. **Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos Anos 1990**. Brasília: IPEA, abril / 2003. pp.1-35.
- CONSED. **Políticas de Capacitação a Distância para Gestores Escolares**. Seminário Nacional. Florianópolis, 2002.
- COUTINHO, C. N.. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas no Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: vozes, 2002.
- DELORS, J.. **Educação um tesouro a descobrir, Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**. São Paulo: Cortez; Brasília - D.F. MEC:UNESCO,1999.
- DOURADO, L. F.. **Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? – módulo II**. Brasília: CONSED- Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.
- FORTUNA, M. L. de A. A dimensão subjetiva das relações escolares e de sua gestão. In: OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. (orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. pp. 145 – 173.
- FREITAS, H.C.L. Formação de Professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Revista Educação & Sociedade**.CEDES, v.23, nº 80, set.2002.
- FRIGOTTO, G. A educação e a construção democrática do Brasil. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002. pp. 53 – 67.
- KUENZER, A. Globalização e Educação: novos desafios. **Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Anais**. Águas de Lindóia (SP), 1998.
- LEHER, R. Movimentos sociais, democracia e educação. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002, pp. 187 – 211.
- LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo freire, 2002. – (Guia da escola cidadã; v.4). 3ª ed.

MARÇAL, J.C. **Progestão: como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola? - módulo III**. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

NASCIMENTO, M. M.. Rousseau: da servidão à liberdade. In Weffort, F. (org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1997.

OLIVEIRA, D. & DUARTE, M.R.T. (orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. 2ª ed.

OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARÁ / SEDUC / Diretoria de Ensino. **Programa de Capacitação de Gestores Escolares – Pará**. Folheto informativo. Belém: SEDUC, 2001a.

PARÁ / SEDUC. **PROGESTÃO – Programa de Capacitação de Gestores Escolares**. Belém: SEDUC, Março / 2001b.

PARO, V. H. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PENIN, S.. **Progestão: como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade? – módulo I**. Brasília; CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

RIBEIRO, J. U.. **Política: quem manda, porque manda, como manda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1998.

SAVIANI, D.. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 1997. – Coleção educação contemporânea.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; OLINDA, E.. **Política Educacional**. Coleção “O que você precisa saber sobre...”. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

VIEIRA, S. L.. **Política educacional em tempos de Transição (1985 – 1995)**. Brasília: plano, 2000.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas In : OLIVEIRA, D. & DUARTE, M.R.T. (orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. 2ª. ed.