

# POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: UM DESAFIO NA FORMAÇÃO TEÓRICO-PRÁTICA DOS EDUCADORES

Vilma Aparecida de Souza<sup>1</sup>  
(Universidade Federal de Uberlândia)

## **EIXO TEMÁTICO: 2- Políticas e Gestão Educacional.**

### 1. Introdução

O discurso da participação popular na administração pública tornou-se presente no cenário político brasileiro recentemente, passando a ser impresso nas propostas de governos, independentemente de suas orientações ideológicas.

No Brasil dos anos 80, com o fim do governo militar, o ideário democrático toma maior fôlego, impulsionado por uma batalha no campo político em prol da (re) construção da democracia, tendo como expressão maior desse movimento a campanha das “Diretas Já” que mobilizou o país visando restabelecer as eleições diretas para a Presidência da República.

A Constituição expressa o princípio da democracia, aludindo à participação popular direta na administração pública. Nos artigos 14 e 17 da Constituição fica expressa a soberania popular exercida pelo sufrágio universal, resguardando o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A redemocratização, que ocorreu tardiamente com as eleições diretas para os governadores e prefeitos, devolveu ao brasileiro o direito de tomar parte nas discussões e nos rumos de interesses coletivos.

O conceito de democracia refere-se à forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo. A democracia do início do século até hoje vem sendo defendida concomitantemente com a progressiva conquista dos direitos políticos. Este conceito aparece como um antídoto à autocracia que extenua a conquista do direito de participar da política. A democracia é

vislumbrada como a conquista de um espaço de decisão até então dominado por organizações burocráticas e autoritárias.

No entanto, Bobbio apresenta uma distinção entre a democracia política e a democracia social. Em suas análises, o autor afirma que “uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade” (BOBBIO, 1987, p. 156). De acordo com esta análise, um Estado democrático pode existir numa sociedade em que a maior parte das instituições não são governadas democraticamente. Nesse sentido, o conceito de democracia não pode ser considerado concluído. O discurso sobre o significado de democracia ultrapassa a dimensão do sufrágio universal e assume um novo desafio quando enveredado pelo viés da participação.

## 2. Gestão democrática da educação: os embates no campo político e social brasileiro

O processo de “abertura política”, ao final da década de 80 do século passado, propiciou possibilidades de participação de vários setores na formulação de propostas para as esferas da sociedade, dentre elas, a educação.

No que se refere à educação, apesar de todos os obstáculos, lutas e embates, a mobilização para a gestão democrática da escola pública garantiu que a Constituição Federal, promulgada em 1988, incorporasse em seu texto a democratização da sociedade e da escola pública. Embora de forma vaga e imprecisa, o artigo 206 estabelece como princípio para o ensino a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

Acompanhando a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96) também adota o princípio da gestão democrática no que diz respeito à educação nacional. De acordo com a LDB nº 9394/96, art.14, os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica a partir dos 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 (BRASIL, 1996).

Apesar do respaldo legal, efetivar o processo de implementação da gestão democrática tem sido um grande desafio em meio às incertezas de uma tradição política de governo calcada no autoritarismo e na centralização das decisões. Além desse aspecto, vale ressaltar que o contexto econômico e político atual, segundo a concepção de Estado e de acordo com seus aspectos ideológicos neoliberais, entendem que o controle sobre diversos setores sociais garante a implementação de suas políticas.

Para tanto, faz-se necessário o uso de diversos aparelhos ideológicos com forma de convencimento ideológico que são na verdade a imposição autoritária como forma de exercer poder sobre a comunidade. Percebe-se por outro lado que a legitimação da força ocorre por meio do discurso explicitado nas leis promulgadas desde 1990, que por sua vez referendam a prática da gestão democrática.

Porém, do discurso à prática há um longo caminho principalmente quando o próprio Estado entende que exercer a função de regulação dos serviços sociais é manter o controle (aqui entendido no contexto da centralização de decisões), que na verdade é a busca da classe dominante manter-se no poder.

Segundo Colares,

[...] a gestão democrática está sofrendo sérios riscos de ser inviabilizada, como decorrência da reação dos setores conservadores, principalmente em locais tradicionalmente controlados pelos coronéis e pelos dirigentes políticos, inconformados com o fato de as próprias comunidades tomarem as iniciativas das decisões (COLARES, 2003, p.97).

Além destes riscos, a prática administrativa escolar no Brasil, seguiu o modelo da administração clássica, segundo os modelos tradicionais do Taylorismo e do Fordismo<sup>2</sup>, onde a centralização das decisões, a fragmentação do trabalho e a alienação do trabalhador referendaram as práticas autoritárias no setor educacional. A gestão educacional, neste viés, procura enfatizar a dimensão técnica da administração, voltada para um centralismo burocrático, menosprezando a dimensão política da educação.

Esta forma de conceber a gestão educacional tem sua origem a partir do modelo taylorista que predominou ao longo dos governos militares, cristalizando uma austera hierarquia no sistema de ensino, atribuindo ao trabalho pedagógico um caráter mecânico e automatizado.

Para Fortuna,

[...] esta forma de perceber a administração, a partir dos modelos de Taylor, Fayol e Ford, recebe notável reforço durante a década tecnocrática de 70, quando a educação é valorizada e legitimada pela Teoria do Capital Humano, quando serão promovidas ações na área educacional voltadas para a modernização da escola e a preocupação com os métodos e técnicas que se caracterizam pela neutralidade, objetividade e racionalidade (FORTUNA, 2000, p.17).

Em meio às influências do “tecnicismo” e da Teoria do Capital Humano, a gestão educacional é concebida simplesmente pela ótica da técnica. O dirigente educacional limita sua ação à função de gerente, preocupada única e exclusivamente com o controle e a avaliação, num exercício meramente burocrático.

Tendo em vista este passado autoritário e os riscos de ser inviabilizada, torna-se mister resgatar os clamores dos educadores pela democratização da sociedade e da escola pública, traduzidos nos preceitos legais da Constituição de 1988 e na LDB 9394/96.

Para que a gestão democrática se realize é necessário assegurar a formação teórico-prática dos educadores.

### 3. A gestão democrática e a formação teórico-prática dos educadores

A gestão da educação deve ser compreendida no âmbito das políticas educacionais, tendo em vista a conexão existente entre elas. Segundo Gracindo (1997), assumir uma postura crítica diante do atual modelo de gestão da educação no Brasil só é possível situando-se no contexto do estado e da sociedade, focalizando as relações latentes entre elas.

Para uma reflexão da gestão da educação nesta perspectiva crítica, para Casassus (2001) torna-se mister destacar alguns pontos relevantes: a mudança de paradigma econômico que se afirma no mundo – o neoliberalismo; as conseqüências desse paradigma nas esferas da sociedade; e os deslocamentos de prioridades e os riscos encobertos por esse paradigma para a gestão da educação.

De acordo com Dourado (2001), a análise das políticas educacionais exige uma compreensão das prioridades e metas que as delineiam frente aos novos padrões de regulação e gestão, em decorrência de mudanças conduzidas no âmbito do neoliberalismo.

Este cenário ilustra intenções, projetos e ambigüidades das políticas educacionais em curso e sua sintonia com as estratégias neoliberais. Silva (1997) afirma que para um desvelamento das estratégias que o projeto neoliberal reserva para a educação é necessário compreender que este processo é parte de um processo mais amplo. É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação e de sua gestão em termos de mercado.

A partir desta análise, a implantação de uma gestão democrática não é tarefa simples. A tradição burocrática e as práticas neoliberais estão impregnadas nas mentalidades socializadas pela escola. Uma mudança na gestão da escola exige a quebra de paradigmas, a formulação de uma nova cultura, a substituição de valores e de concepções políticas.

Segundo Gentili (1996), no campo específico da educação, o neoliberalismo, utiliza um conjunto de estratégias e receitas políticas que acarreta uma conseqüente mudança cultural, ou seja,

[...] o neoliberalismo ataca a escola pública a partir de uma série de estratégias privatizantes, mediante uma política de reforma cultural que pretende apagar do horizonte ideológico de nossas sociedades a possibilidade mesma de uma educação democrática, pública e de qualidade para as maiorias (GENTILI, 1996, p.87).

Considerando essas análises, os debates sobre a democratização da gestão escolar devem resgatar as reflexões acerca das concepções de educação e sociedade, do papel e da função social da escola e de sua gestão. As discussões sobre a gestão democrática implicam clarificação a respeito da natureza política da gestão escolar. Uma definição política de gestão democrática permite distinguir os conceitos de participação restrita e em consonância com as formas de controle, como os defendidos pelo discurso daqueles que defendem a pedagogia da "qualidade total", de conceitos de participação efetiva e cidadã, comprometida com a escola pública, gratuita e democrática, em defesa dos excluídos, para além de políticas restritivas.

A gestão democrática é conquistada por meio de um processo de aprendizado e de luta política que ultrapassa a prática educativa, sendo essa situada numa dimensão social mais ampla. Nessa direção, reflexões sobre Estado e as políticas educacionais são fundamentais para um exame crítico do campo educativo. Tais reflexões são relevantes uma vez que a análise das políticas educacionais exige uma identificação das prioridades que as delineiam frente aos

novos padrões do neoliberalismo.

Do ponto de vista da formação docente, tendo em vista o espaço escolar rigidamente impregnado por esta atmosfera neoliberal, com suas estratégias de centralização das decisões (controle) por um lado e descompromisso por outro, Kuenzer (2003) retoma a Terceira Tese de Marx sobre Fierbach para uma pedagogia de formação:

[...] os educadores precisam ser educados a partir das novas circunstâncias, para que possam desempenhar sua função no processo de construção da nova sociedade ( KUENZER: 2003, p. 50).

#### 4. Considerações finais

A gestão democrática faz parte de um processo amplo que envolve mecanismos, procedimentos e instrumentos de ação que ultrapassam o interior das unidades escolares, atingindo níveis da política educacional, do planejamento educacional e da formação dos profissionais da educação.

O processo de implantação da gestão democrática representa uma experiência singular que merece ser analisado, envolvendo estudos acerca do contexto político de sua efetivação e de seus impactos, revelando a complexidade da organização do cotidiano escolar.

A análise da gestão democrática não pode estar limitada apenas à prática de eleição de diretores. De acordo com Paro,

[...] um ponto positivo a creditar à introdução das eleições dos dirigentes escolares é o interesse despertado nos vários sistemas onde o processo se deu... Todavia, a eleição de diretores não tem o imediatismo que muitos desejariam (PARO, 2001, p.21).

Neste sentido, a gestão democrática na escola não está garantida somente com a eleição de diretores, tudo dependerá do jogo de forças envolvidas e da suplantação dos entraves cristalizados no cotidiano escolar, considerando que, o clima criado em torno da perspectiva de uma gestão democrática parece não ter sido suficiente para resolver os problemas internos de escola e ainda parece ter criado outros problemas.

Por outro lado, é preciso que a gestão democrática deva ser capaz de encontrar o equilíbrio

entre as diversas expectativas e opiniões dos atores envolvidos no processo.

Destaca-se, por fim, que as inferências apontadas nesta pesquisa permitem vislumbrar os limites para a implementação plena da gestão democrática na escola pública. Apesar de todos os fatores e mecanismos de gestão democrática do ensino público convergirem para a democracia e a participação dos sujeitos nos rumos da escola, a democracia e a participação ainda têm desempenhado um papel periférico, diante do cenário macro de autoritarismo e centralização em que estão inseridos os sistemas de ensino.

Nesse sentido, as novas demandas educacionais cada vez mais evidenciam a necessidade de uma formação teórico-prática dos educadores para suplantar os desafios na implementação da gestão democrática na educação. Essa formação implica uma conexão entre cotidiano escolar e políticas educacionais, a partir de um novo sentido para a gestão da educação, comprometida com a democratização do espaço escolar e da sociedade. Uma formação teórico-prática dos educadores para uma maior compreensão da dinâmica das relações entre a escola e os órgãos superiores da administração, com vistas a vislumbrar as possibilidades de uma escola democrática com uma proposta participativa, capaz de romper a lacuna existente entre a intenção e o gesto, o legal e o real, o discurso e a prática cotidiana.

### 5. Referências bibliográficas:

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Rio de Janeiro: FAE, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996- estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 114, p. 7-28, nov. 2001.

COLARES, Anselmo Alencar e COLARES, Maria Lília I. Sousa. **Do Autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, São Paulo, SP: ANPAE, 2003.

LOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: LOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (org). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 49-58.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. **Gestão Escolar e Subjetividade**. São Paulo: Xamã, 2000.

GENTILI, Pablo. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org). **Pedagogia da Exclusão: Crítica ao Neoliberalismo em Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, Sociedade e Gestão da Educação: novas prioridades, novas palavras – de – ordem e novos – velhos problemas. In: **Revista Brasileira de Política e Administração**, v. 13, nº 1, p. 7-18, Porto Alegre: ANPAE jan/jun, 1997.

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In : FERREIRA, Naura S. C. (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez,2003

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. In: **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da (org). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas: Um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (org).

**Política e Trabalho na Escola: administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica.**

Belo Horizonte: Autêntica, 2001 p. 177-190.

---

1 Professora do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Uberlândia-FACIP-Faculdade de Ciências Integradas do Pontal.

2 O Fordismo é aqui entendido fundamentalmente como a forma pela qual o processo de trabalho consolidou-se ao longo do século XX, cujos elementos básicos eram dados pela produção em massa, através do controle do tempo e do movimento, pela predominância do trabalho fragmentado e pela dicotomia elaboração/execução no processo de trabalho.

