

# Gestão democrática da educação

## *Os projetos em disputa*

LUCIANA ROSA MARQUES\*

**RESUMO:** Este texto problematiza a meta 19 do PNE e busca demonstrar que sua própria redação traz implícitos projetos de gestão em disputa no campo educacional. Defende, assim, a perspectiva da gestão democrática, que deve constituir uma cultura nos sistemas de ensino e nas escolas, tendo como principal instrumento os conselhos escolares.

*Palavras-chave:* Gestão democrática. Conselho escolar. Cultura escolar. PNE.

### Considerações iniciais

**R**ecentemente tivemos a aprovação do Plano Nacional de Educação pelo Congresso Nacional, sancionado sem vetos pela presidenta da República. O PNE, que passou três anos em tramitação, prevê ações educacionais, da creche à pós-graduação, até 2024. O tema vem pautando a agenda educacional desde a primeira Conferência Nacional de Educação, realizada em 28 de março a primeiro de abril de 2010, precedida de conferências estaduais e municipais, cujo tema foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação; Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Em novembro de 2014, foi realizada a segunda Conferência Nacional de Educação com o tema “O Plano Nacional de Educação na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Da mesma forma que em 2010, esta conferência foi precedida por conferências municipais e estaduais.

---

\* Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE). Coordenadora de Pós-graduação *stricto sensu* da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). Pesquisadora dos grupos de pesquisa Educação e Sociedade e Pós-estruturalismo, Política e Construção de Identidades, vinculados ao Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da UFPE e do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Educação, do PPGE/UFPE. Recife/PE – Brasil. E-mail: <lmarques66@gmail.com>.

No momento atual, o grande desafio que se coloca à sociedade brasileira é a implantação do PNE tal como aprovado e sua articulação com os planos municipais e estaduais.

A meta 19 do PNE é “assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Para isso, são definidas as seguintes estratégias: legislação para a gestão democrática das escolas; formação dos conselheiros; criação de fóruns permanentes de educação; fortalecimento dos grêmios e APM; fortalecimento dos conselhos; participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas e prova nacional seletiva de diretores<sup>1</sup>.

Este texto discutirá o desafio da implantação da gestão democrática na educação. Neste sentido, defenderá a ideia que a democracia deve se constituir como cultura na gestão das escolas e dos sistemas educacionais, efetivando-se através dos diferentes mecanismos de participação, como os conselhos escolares, conselhos municipais de educação, conselhos do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, conselhos de transporte escolar, além da eleição dos dirigentes escolares.

## **Participação e gestão democrática da educação**

A gestão democrática na escola deve ser entendida como uma prática que envolve a efetiva participação nas decisões dos segmentos que compõem a comunidade escolar. Isto implica, dentre outras coisas, participar na organização, na construção e na avaliação do projeto político-pedagógicos e na definição da utilização dos recursos financeiros da escola.

Desta perspectiva, a defesa da democratização da gestão não se dá por ela própria ou como um fim em si mesmo. Ela constitui uma das estratégias que tem por finalidade a busca da melhoria da qualidade da educação, dentre outras maneiras, por meio da elaboração de um currículo que tome por base a realidade local, da construção de práticas cotidianas que possam integrar os sujeitos que fazem o dia a dia da escola: diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços, em estreita articulação com a comunidade na qual ela se encontra inserida. Tudo isto como sujeitos ativos dos processos de escolarização que aí têm lugar.

Em síntese, é uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública nos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos no processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar (BRASIL, 2006, p.22).

Atualmente, a gestão democrática da educação é defendida pelos diferentes setores. No entanto, esta defesa se dá em perspectivas diferenciadas e, muitas vezes, antagônicas. Se para os setores progressistas a democracia na educação sempre se colocou como uma bandeira na construção de um projeto social comprometido com os anseios da maioria da população brasileira, na perspectiva neoliberal a democracia na educação se transforma em uma prática de gestão que visa assegurar maior eficácia e eficiência aos processos educativos. De acordo com Martins (2002, p. 121)

[...] a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 – necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisões às instâncias locais – emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado lucrativo ou não lucrativo para que o Estado pudesse focar suas ações estabelecendo prioridades.

Lima (2002d) nos aponta, ainda, que na perspectiva neoliberal, a democratização, a participação e a autonomia, as ideias de projeto educativo e de comunidade educativa não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, são ideias que ressurgem com maior intensidade e frequência, mas concentrando novos significados, que decorrem da concepção de escola como “empresa educativa” ou “indústria de mão de obra”.

Em perspectiva contrária estão os que defendem a democracia na gestão da educação como elemento da própria democratização da sociedade. Nesse sentido, a democracia seria ampliada para além de um sistema político estatal, efetivando-se a partir da incorporação de seus princípios à vida cotidiana de indivíduos e grupos que interagem na sociedade, particularmente nas relações que se estabelecem na escola e na educação. Dessa forma, a democratização da escola contribuiria para a democratização da própria sociedade,

na medida em que representaria a ampliação das possibilidades individuais e coletivas de desenvolvimento de uma ação compatível com a liberdade de agir e de pensar, com o respeito da pluralidade e o reconhecimento do direito à diferença, equalizando as possibilidades de participação nas decisões de interesse coletivo (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

De acordo com Bordignon e Gracindo, (2000), a gestão democrática tem sido defendida como dinâmica a ser efetivada nas unidades escolares visando garantir processos de participação e de decisão coletivos. Tal discussão encontra respaldo na legislação educacional. Os autores pontuam o modo superficial com que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trata da questão da gestão da educação, pois, ao determinar os princípios que devem reger o ensino, indica que um deles é a gestão democrática. Mais adiante (art. 14), a referida lei define que os sistemas de ensino devem estabelecer

normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica e que essas normas devem, primeiro, estar de acordo com as peculiaridades de cada sistema e, segundo, garantir a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”, além da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. É nesse sentido que acreditamos que ela só se efetiva quando se constitui como cultura na escola, que para além das regras, normativas e leis institui práticas e dá significado a elas.

É o que Lima (2002b) denomina de regras *não oficiais*, ou seja, aquelas atribuidoras de significados sociais e simbólicos que emergem na interação dos indivíduos, tomando por referência interesses comuns e/ou antagonicos na organização e objetivos que podem (ou não) ser diferenciados dos oficiais. Desta forma, o foco passa a ser as estruturas manifestas, as regras ressignificadas e o desempenho dos atores, considerando-se a escola enquanto uma configuração socialmente construída/em construção, na e pela ação, o que introduziria a questão da agência humana na construção/reconstrução dos modelos organizacionais de escola pública, priorizando, portanto, a ação e os processos organizacionais e não as estruturas e os atores. Desta forma, a escola seria, simultaneamente, *locus* de reprodução e *locus* de produção de políticas, orientações e regras.

Consideramos, assim, que a participação<sup>2</sup> na gestão da escola não pode se resumir apenas à dimensão formal, normativa, que se expressaria pelo direito ao voto, mas à criação de mecanismos que impliquem a superação de práticas clientelistas e autoritárias que permeiam as práticas sociais nas quais as práticas educativas se incluem, pois

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar. Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada. Trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar. E paradigmas não nascem da lei. Nascem das ideias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que arruinam o velho para instituir o novo (MEC, 2004, p. 54).

O principal mecanismo de institucionalização da gestão democrática nas escolas seriam os conselhos escolares. Lima (2002 a) demonstra, a partir da obra de Paulo Freire, que os conselhos escolares seriam a instância de criação de uma escola diferente, espaço para construção da democracia participativa na escola, sendo um órgão político, uma instância organizadora da escola, um centro deliberativo através do qual os diferentes

segmentos (pais, alunos, educadores e comunidade) têm o direito de exercer a gestão, tomar decisões, encaminhando-as e avaliando-as e, com isso, o projeto pedagógico da escola seria resultado do debate e confronto de posições e interesses de todos e todas.

O conselho seria um órgão deliberativo e coletivo não envolvido na gestão cotidiana da escola, a cargo do diretor, mas responsável pela tomada de decisões referentes ao seu funcionamento, seus projetos, significados e práticas. O processo de tomada de decisões democráticas na escola envolveria a participação de sujeitos conscientes, responsáveis e livres, que interfeririam nas decisões tomadas. Dessa forma, autonomia e responsabilidade seriam, simultaneamente, condição e consequência da democracia e uma educação *para e pela* democracia, que envolveria práticas dialógicas e antiautoritárias e processos participativos, *lócus* de produção de discursos, regras, orientações e ações em direção à autonomia e *substantividade democrática*, construindo uma educação para a responsabilidade social e política.

O conselho escolar pode ser considerado um espaço de democracia participativa no qual os diferentes segmentos da comunidade escolar, através de seus representantes, têm oportunidade de defender seus interesses e aspirações, a partir de relações dialógicas, podendo, portanto, ter participação e responsabilidade na definição dos rumos da escola. O conselho traz vozes diferentes e discordantes para dentro da escola, fazendo refletir sobre a heterogeneidade da comunidade escolar e do movimento da realidade.

Werle (2003, p. 10), em seu estudo sobre os conselhos escolares, trata-os como espaços de relações de poder que envolveriam a autorização e influência entre as partes. Segundo ela,

não há poder, *a priori*, nos Conselhos Escolares, mas como decorrência do exercício da palavra, da capacidade de argumentação nas reuniões, do nível de escolaridade dos participantes e da politização da comunidade escolar, as percepções que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influem nas relações de poder.

A autora trata o conselho escolar como espaço de aprendizagem democrática, a partir das relações construídas pelo grupo conselheiro. Para ela, os processos democráticos não são um aspecto conceitual ou um direito assegurado por lei, mas algo que deve ser desenvolvido e construído como prática pela comunidade escolar. Nesse sentido, o conselho é um espaço de formação por possibilitar a participação. “Os Conselhos são, atualmente, um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de fazer democracia” (WERLE, 2003, p. 12).

No entanto, assim como qualquer outro instrumento de democratização, embora os conselhos expressem possibilidade de mudança na cultura política, autonomia e participação da população na definição de políticas públicas, eles também apresentam limites que, entretanto, podem ser superados, como indica o quadro abaixo<sup>3</sup>.

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado.	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimentos em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.
Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros: estruturas físicas (casa dos conselhos) e infraestrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficiência.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação à maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.
Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parceria com a sociedade civil.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive, utilizando medidas legais para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros, reforçando os novos valores.

Fonte: Oliveira (2003, p. 80).

O conselho escolar constitui instância deliberativa nas unidades escolares, sendo um local de debates e tomada de decisões. É formado pelos representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, constituindo-se, assim, no órgão máximo de decisões na escola, possibilitando a delegação de responsabilidades e o envolvimento dos participantes na sua gestão, sendo, portanto, um elemento fundamental na construção de uma escola democrática.

Pode ser um espaço de construção de uma escola voltada para os interesses da maioria da população brasileira, que pode influir na educação que lhe é oferecida. Os conselhos escolares podem representar um instrumento de aprendizado democrático, que se efetivará a partir da transformação da prática escolar cotidiana, no enfrentamento de posturas autoritárias, podendo, assim, ter papel fundamental na construção de uma cultura democrática nas escolas públicas.

### **Algumas considerações**

O PNE aprovado traz a gestão democrática como um de seus princípios, o que consideramos como um grande avanço. No entanto, a própria redação da meta 19 traz elementos da gestão meritocrática e da gestão democrática que se apresentam antagônicas. Assim, percebe-se uma disputa por projetos educacionais e sociais na própria redação desta meta<sup>4</sup>, expressando, portanto, as múltiplas vozes presentes no PNE.

O grande desafio que se coloca, por conseguinte, é a forma como esta meta vai se efetivar em sistemas estaduais e municipais, nos PEE e nos PME, assim como nas próprias escolas. Há, portanto, um tensionamento na própria meta e serão as bases da regulamentação que irão indicar que projeto de gestão se colocará como hegemônico, aquele fundamentado na meritocracia ou aquele fundamentado na participação.

É fundamental, portanto, que os setores que defendem a gestão democrática da educação tenham papel ativo na construção dos planos municipais e estaduais e em sua regulamentação, em articulação com o PNE, interferindo, desta forma, no desenho de gestão que será implantado nas escolas.

*Recebido em 30 de junho e aprovado em 2 de outubro de 2014*

### **Notas**

- 1 Note-se que a eleição de diretores não aparece como uma estratégia para a efetivação da gestão democrática.
- 2 Segundo Lima (1998, p. 134), “o conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder”.
- 3 Este quadro foi elaborado para apresentar os avanços, ou seja, as potencialidades, limites e possíveis soluções para os problemas dos conselhos setoriais de políticas públicas, a partir de processos de formação desenvolvidos em algumas ONG e movimentos populares no Nordeste e também em seminários sobre o tema. O conjunto de limites apresentados indica que a participação nas políticas públicas e no Estado, apesar de importantes avanços, ainda precisa dirimir sérios impasses, como a baixa capacidade de negociação por parte desses sujeitos (OLIVEIRA, 2003).

- 4 O que também pode ser observado em outras metas e estratégias, que, no entanto, não é objetivo deste texto aprofundar.

## Referências

BORDIGNON, Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: AGUIAR, Márcia Ângela & FERREIRA, Naura Syria C. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p.147 – 176.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB/CEAD, 2006.

LIMA, Licínio. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. 2.ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.

\_\_\_\_\_. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2002 a.

\_\_\_\_\_. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. *In*: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b. p.33-53.

\_\_\_\_\_. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Fórum**. n. 31, jan. – jun., 2002 c, p. 81-94.

\_\_\_\_\_. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. *In*: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002 d. p. 17 – 32.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.



## **Democratic management of education** *Competing projects*

**ABSTRACT:** This paper discusses goal 19 of the National Education Plan (PNE) and seeks to show that its own statement implies that some management projects in the educational field are in dispute. Thus it defends the perspective of democratic management, which should be a culture in education systems and schools, with school boards as their principle instrument.

*Keywords:* Democratic management. School board. School culture. National Education Plan (PNE).

## **Gestion démocratique de l'éducation** *Les projets en concurrence*

**RÉSUMÉ:** Ce texte problématise l'objectif 19 du PNE et cherche à démontrer que sa propre écriture comporte déjà la mise en concurrence implicite de projets de gestion. Il défend ainsi la perspective de la gestion démocratique, qui doit se constituer comme culture dans les systèmes d'enseignement et dans les écoles, avec comme outil principal les conseils scolaires.

*Mots-clé:* Gestion démocratique. Conseil scolaire. Culture scolaire. PNE.

## **Gestión democrática de la educación** *Los proyectos en disputa*

**RESUMEN:** Este texto problematiza la meta 19 del Plan Nacional de Educación (PNE) y busca demostrar, que su propia redacción trae implícitos proyectos de gestión en disputa en el campo educacional. De esta forma, defiende la perspectiva de la gestión democrática, que debe constituir una cultura en los sistemas de enseñanza y en las escuelas, utilizando como principal instrumento los consejos escolares.

*Palabras clave:* Gestión democrática. Consejo escolar. Cultura escolar. PNE.