

Gestão democrática da educação e da escola

Reflexões sobre os encontros anuais da Anped

ADIR VALDEMAR GARCIA*

RESUMO: Apresentamos os resultados de uma pesquisa nos grupos de trabalho da Anped, no período de 2000 a 2014, objetivando analisar como vinha sendo tratada a temática sobre gestão democrática da educação e da escola. Dos trabalhos selecionados, destacamos as concepções de democracia que os orientaram; os pressupostos e mecanismos para a efetivação da gestão democrática da educação e da escola; e os questionamentos e limites para que a gestão democrática da educação e da escola se efetive.

Palavras-chave: Gestão democrática. Democracia. Educação. Escola.

Democratic management of education and school

Reflections on the annual meetings of ANPed
(National Association for Research in Education)

ABSTRACT: We present the results of research into the working groups of Anped, from 2000 to 2014, and which aims to analyze how the issue of democratic management of education and schools was treated. Of the selected works, we highlight the democratic concepts that guided them; the assumptions and mechanisms for effective democratic management of education and school; and the questions and limits for the democratic management of education and school in order to be effective.

Keywords: Democratic management. Democracy. Education. School.

* Doutor em Sociologia Política e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC – Brasil. E-mail: <adirvg@yahoo.com.br>.

Gestión democrática de la educación y de la escuela

Reflexiones sobre los encuentros anuales de la Anped

RESUMEN: Presentamos los resultados de una investigación en los grupos de trabajo de la Anped, entre los años 2000 y 2014, con el objetivo de analizar cómo se estaba tratando el tema de la administración democrática de la educación y de la escuela. De los trabajos seleccionados, destacamos los conceptos de democracia que los orientaron; las premisas y mecanismos para efectivizar la gestión democrática de la educación y de la escuela; y los planteamientos y límites para que la gestión democrática de la educación y de la escuela se haga efectiva.

Palabras clave: Gestión democrática. Democracia. Educación. Escuela.

Gestion démocratique de l'éducation et de l'école

Réflexions sur les rencontres annuelles de l' Anped

(Association Nationale de Troisième Cycle Universitaire et Recherche en Pédagogie)

RÉSUMÉ: Nous présentons ici les résultats d'une enquête au sein des groupes de travail de l' Anped, sur une période de 2000 à 2014, avec pour objectif l'analyse de la manière dont est traité le thème de la gestion démocratique de l'éducation et de l'école. Parmi les travaux sélectionnés, nous relevons les conceptions de la démocratie qui les animent, les présupposés et les mécanismes, mais aussi les interrogations et les limites pour la concrétisation de la gestion démocratique de l'éducation et de l'école.

Mots-clés: Gestion démocratique. Éducation. École.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa bibliográfica sobre a gestão democrática da educação e da escola. Tomamos como referência trabalhos apresentados em todos os grupos de trabalho (GT) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), no período entre 2000-2014, usando para a seleção *descriptores*¹ nos títulos. Identificamos indicadores

quantitativos (quantos e em quais GT) e, de forma específica, analisamos as concepções de democracia que orientaram estes trabalhos; os pressupostos e mecanismos para a efetivação da gestão democrática da educação e da escola; e os questionamentos e limites para que a gestão democrática da educação e da escola se efetive. Evidente que, em estudos desta natureza, sempre corremos o risco de não abarcar tudo, pois, em geral, limitam a escolha e uso dos descritores.

As lutas por democracia não se deram apenas no âmbito da escolha de governantes. Elas se estenderam por vários espaços. A gestão democrática da educação formal e, mais especificamente, a gestão democrática da escola, também se tornaram bandeiras dos movimentos sociais organizados. De acordo com Machado (2004/2005), os movimentos por democratização nos reportam à década de 1920, ganhando força na década de 1930, principalmente com a publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” em 1932. Daí para diante, as lutas por democracia e pela gestão democrática da educação passam a ser mais efetivas. O princípio da gestão democrática da educação se consolida na Constituição de 1988, sendo ratificado pela Lei N° 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), juntamente com a proposição da gestão democrática da escola.

O artigo está organizado em duas seções: na seção 1, há uma breve revisão sobre as lutas pela democratização da educação e da escola; na seção 2, apresentamos os resultados da pesquisa, tratando da gestão democrática da educação e da escola.

Lutas pela democratização da educação e da escola

A intensificação das lutas pela redemocratização do Brasil a partir de meados da década de 1970 levou à organização de movimentos sociais em todas as áreas, sendo muitos na educação, como mostra Saviani (2008). Firmou-se no País a ideia de que a democracia só seria possível com a efetiva participação da população na proposição de políticas públicas que atendessem as suas demandas fundamentais (AGUIAR, 1992; BASTOS, 1999). Foi com a Constituição Federal de 1988 que se estabeleceu o princípio da gestão democrática do ensino público brasileiro, em todos os níveis. Essa definição federal alimentou a incorporação desse princípio pelos sistemas estaduais e municipais.

Segundo Dourado (2002), na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas, em especial, a política de educação, a partir da reforma do Estado, são sintonizadas com as propostas dos organismos multilaterais. Isto se expressou no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), que negligenciou parte das bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, especialmente no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Porém, foram garantidas a gratuidade no ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública,

a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária e a autonomia das universidades.

O que se percebe é que o Estado atende a determinadas reivindicações dos movimentos sociais organizados, em relação à gestão democrática da educação, ao mesmo tempo em que implementa medidas com o fito de atender as demandas do capital. A organização do processo educativo de acordo com pressupostos da visão empresarial é um exemplo. Afinal, a “eficiência” da educação, não só em termos financeiros, mas também ideológicos é fundamental para a manutenção da ordem social do capital. Reportamo-nos aqui a Wood (2003, p. 173), para quem a democracia capitalista moderna permite a coexistência das desigualdades e da exploração socioeconômica com a liberdade e a igualdade cívicas. Neste sentido, diz que

na democracia capitalista a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: *a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista –, mas, como o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de condição jurídica e civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe – e é isso que limita a democracia no capitalismo.* As relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. (WOOD, 2003, p. 184, grifo nosso).

Não queremos, com a crítica a essa apropriação feita pelo Estado, de princípios defendidos por diversos atores sociais como fundamentais para uma gestão democrática da educação, relativizar a importância da criação de determinados espaços de participação. Os mecanismos de participação nos sistemas de educação (conselhos de educação federal, estaduais e municipais, participação na elaboração dos planos de educação nas três esferas de governo) e nas unidades de ensino (conselhos escolares, eleição para diretores e autonomia financeira, elaboração do projeto político pedagógico) continuam a ser espaços importantes. Porém, é necessário que se entenda os limites das propostas para a efetivação de uma gestão democrática a partir desses espaços.

Ainda que considere esses limites, Chauí (2001), por exemplo, não deixa de defender a cidadania que, segundo ela, se constitui pela e na criação de espaços sociais de luta, bem como pela instituição de formas de exercício político permanentes, a exemplo da organização de partidos políticos, da constituição do Estado de direito e políticas econômicas e sociais que visem criar, reconhecer e garantir a igualdade e a liberdade dos cidadãos. Para ela, é com a ideia de democracia que nasce a ideia e a própria instituição do espaço público, distanciado do espaço privado da família, da economia e da religião.

Essa posição de Chauí é representativa da perspectiva socialdemocrata, pois que faz uma crítica ao capitalismo baseado na desigualdade e pautado nas necessidades do mercado, ou seja, tem a expectativa de um capitalismo diferente, reformado, controlado,

onde o exercício da cidadania é fundamental tanto para seu alcance como para sua conservação.

Por sua vez, Paro (1992, p. 256) nos alerta que os discursos proferidos pelos dirigentes do Estado estão cheios de belas propostas que nunca se concretizam inteiramente porque faltam a vontade política e recursos (estes, abundantes para outros fins). Isso prova que há pouca probabilidade de o Estado realmente investir na democratização do saber, sem que haja pressão da sociedade civil. No caso da escola, é necessário que a comunidade escolar participe efetivamente da sua gestão “de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado.”

Sposito (1999, p. 45), ao tratar desta temática, sublinha que embora a necessidade de participação de amplos setores da sociedade na luta pela efetiva democratização do ensino público “tenha se transformado em uma corrente, quase um lugar comum, é preciso aprofundar a reflexão, pois a questão envolve maior grau de complexidade do que aparenta.” Essa participação tem sido estimulada há muito tempo por várias concepções pedagógicas que abrigam orientações políticas extremamente conservadoras, como no caso das teses reformistas defendidas no Brasil na década de 1920. Essa participação também foi considerada importante no regime autoritário, passando a ser compulsória a partir da década de 1970 com a regulamentação e obrigatoriedade de alguns espaços como as Associações de Pais e Mestres, tuteladas pelo regime e expressando uma cidadania sob controle.

O objetivo dessa breve apresentação em relação à compreensão de democracia e de gestão democrática da educação e da escola foi realçar dois aspectos: 1) não é possível fazer referência à democracia e à gestão democrática sem delimitar seu alcance, portanto sem explicitar as possibilidades e limites do modelo/contexto social do qual se fala; 2) que, de modo geral, as reflexões/análises são feitas tomando por base a realidade capitalista, os limites postos por essa realidade para a efetivação da democracia e a perspectivação da efetivação dessa democracia a partir das lutas sociais, o que implica na crença de sua realização.

Gestão democrática da educação e da escola

Após a consulta a todos os trabalhos apresentados em todos os GT, selecionamos 23 trabalhos, considerando os critérios estabelecidos a partir dos descritores. Nestes, os termos “gestão democrática da educação” e/ou “gestão democrática da escola”² foram encontrados nos títulos de 13 deles, sendo 11 trabalhos pertencentes ao GT 5 (Estado e Política Educacional), um pertencente ao GT 7 (Educação de Crianças de 0 a 6 anos) e um pertencente ao GT 13 (Educação Fundamental). Já a combinação dos termos “participação – educação/escola” foi encontrada em quatro trabalhos, sendo três pertencentes ao

GT 5 (Estado e Política Educacional) e um ao GT 6 (Educação Popular). Também foram levantados os trabalhos que traziam em seus títulos a combinação dos termos “democracia – educação/escola”. Neste caso, encontramos seis trabalhos, sendo dois no GT 3 (Movimentos Sociais e Educação) e quatro no GT 5 (Estado e Política).³ Apresentamos a seguir os temas específicos decorrentes da pesquisa, conforme exposto na introdução deste artigo.

Concepção de democracia

Pode-se afirmar que a ampla maioria dos trabalhos, com exceção de um, parte de uma concepção “socialdemocrata de democracia”, ou seja, faz a crítica ao capitalismo baseado na desigualdade e pautado nas necessidades do mercado, nutrindo a expectativa em torno de um capitalismo diferente, reformado, controlado, onde o exercício da cidadania é fundamental. As críticas são dirigidas ao “modelo liberal de democracia” e, de modo específico, à perspectiva neoliberal, cuja sustentação é dada por uma base legal e seu estabelecimento é apenas formal. A “perspectiva socialdemocrata de democracia” seria aquela em que o legal deve ser levado a cabo, implicando descentralização, participação e autonomia reais como condição para sua efetivação. Desses elementos, a participação foi o mais destacado. Afinal, é a partir da participação que o exercício da democracia e da cidadania se estabelece.

Mesmo que críticas tenham sido feitas ao capitalismo e à sua versão de democracia, ou seja, ao modelo liberal, apenas um trabalho fez menção à necessidade de outro modelo social (ou modo de produção) como pressuposto para o estabelecimento da democracia real. Trata-se do trabalho de Fernando José Martins.

Para Martins (2004, p.1), “teorizar e propor uma gestão democrática da escola são ações que estão intimamente ligadas a uma perspectiva que encontra no Estado suas condições de efetivação.” No entanto, para o autor, a educação estatal não deve significar ter o Estado como educador, visto que este se configura como instância de representação dos detentores do poder. Neste sentido, é necessário “conceber que a educação pública é um campo no qual ocorre a disputa hegemônica.” (MARTINS, 2004, p.3). Alerta que a ocupação da escola não garante sua democratização, embora seja parte desse processo. Entende a democracia

como processo e não como produto, ou seja, a democracia necessita ser tomada enquanto democratização, um processo contínuo e permanente de relações coletivas, de ações comunitárias que conduzam ao acréscimo social e a benefícios comuns a todos os envolvidos na ação coletiva. O processo de democratização é infundável, uma vez que, quanto mais avançado o nível de participação efetiva dos membros da ação democrática, mais exigentes estes se tornam para a participação, tanto do ponto de vista da abrangência, quanto do ponto de vista da qualidade da participação. (MARTINS, 2004, p.12)

O autor demonstra clareza no que se refere aos limites da democracia na ordem do capital e, apesar de não fazer menção direta, parece entender que a luta por democracia constitui-se como tática política para o alcance de outro modelo social. Segundo ele, “enquanto houver um só ser humano privado de direitos, de subsistência, em âmbito geral, do saber, em âmbito educacional, não poderemos falar em democracia plena. Enquanto houver capitalismo é impossível vivenciar a experiência de democracia como totalidade.” (MARTINS, 2004, p.14).

Pressupostos e mecanismos para a gestão democrática

A categoria “*participação*” foi unanimidade como pressuposto para a efetivação da gestão democrática, seja para aqueles que analisaram sistemas de ensino seja para aqueles que analisaram casos específicos de escolas. Na maioria dos casos, a participação vem acompanhada da “*descentralização*” e da “*autonomia*”. Em alguns textos esses conceitos foram mais desenvolvidos, mas podemos afirmar que, em todos, o sentido dado a cada um foi o mesmo. Tendo em vista essa observação, destacamos alguns exemplos.

Dos trabalhos analisados, o de Mendonça (2000) foi o que mais detalhou as categorias tomadas como centrais para o estabelecimento da gestão democrática da educação/escola. O autor destaca que a LDB 9394/96 contemplou, direta ou indiretamente, a gestão democrática do ensino público como princípio, determinando que as normas de gestão democrática atendessem às peculiaridades locais e aos princípios de participação, seja dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola, seja da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes. Além das categorias “*participação*”, “*descentralização*” e “*autonomia*”, o autor também aborda os “*processos de escolha de diretores*” e a “*constituição e funcionamento de colegiados*” constituintes da gestão democrática. Todavia, em trabalhos de outros autores, estes termos aparecem mais como mecanismos de realização da participação do que como categorias específicas.

Segundo Mendonça (2000, p.6), a análise dos aspectos da gestão democrática do ensino público, considerando-se a categoria *participação*, demonstrou que “os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre segmentos. Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação.” Neste sentido, Oliveira e Alves (2002, p. 4) atentam para o fato de não ser possível discutir sobre os mecanismos participativos na escola sem fazer referência à questão do poder. Para as autoras, “a participação deve ocorrer desde a elaboração dos projetos, o dimensionamento e detalhamento das metas até a tomada de decisões, execução, avaliação e redirecionamento, quando necessário”.

Martins (2004, p.6) atenta para o fato de ser impossível ter um único modelo de participação que possa ser aplicável a todo o sistema educacional, visto que se assim fosse se atentaria contra outro princípio da gestão democrática da escola, ou seja, o respeito às

especificidades de cada unidade escolar. Sobre participação, acrescenta que não é possível refletir sobre a gestão democrática da escola sem considerar os aspectos extrínsecos às unidades escolares. Portanto, é necessário ter clareza de como se dão as relações educacionais fora dos muros da escola.

Por sua vez, Paro (2000, p.8) diz que se uma das características da verdadeira democracia é a “participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como ‘titulares de direito’, mas também como ‘criadores de novos direitos’, é preciso que a educação se preocupe com dotar-lhes das capacidades culturais exigidas para exercerem essas atribuições [...]”. Aqui se vê uma clara relação entre a necessidade da participação e a responsabilidade da educação para com a formação para a participação.

No que diz respeito à escolha de diretores, Mendonça (2000) afirma que este tem sido um tema que tem motivado pesquisadores, tanto na produção de reflexões teórico-conceituais como em investigações empíricas sobre a gestão democrática da educação. Segundo o autor, “a importância desse elemento de gestão democrática é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais.” (MENDONÇA, 2000, p.7). Para ele, “os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino.” (MENDONÇA, 2000, p. 8, grifos do autor). Com base no seu e em outros estudos, constatou que a eleição era o mecanismo mais utilizado, seguido da indicação.

Oliveira e Alves (2002, p.3) relatam que “os estudos sobre eleição do gestor escolar e sobre a autonomia da escola baseiam-se em elementos do processo participativo e na dificuldade de sua concretização, quer nas escolas, quer em processos de políticas públicas, principalmente as municipais”. As autoras entendem que a eleição de diretores não é ponto de partida, sendo necessário priorizar a consolidação dos conselhos internos, dos grêmios escolares e outras formas de gerir democraticamente a escola.

Lopes (2000) demonstrou que a eleição direta de diretores é bem aceita pelos diversos segmentos que compõem a comunidade escolar. Para o autor, “os diferentes usos que podem ser feitos do processo eleitoral impõem a necessidade de uma reflexão permanente sobre as possibilidades de aperfeiçoamento do mecanismo na perspectiva democrática.” (LOPES, 2000, p.3).⁴

Em relação aos colegiados, Mendonça (2000) afirma que, independente do processo de escolha do diretor, o colegiado permanece central na limitação do esquema de poder que envolve o funcionamento da instituição escolar. Ele é um mecanismo largamente utilizado pelos sistemas de ensino como expressão da gestão democrática.

Souza (2007), usando dados obtidos a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2003 apresenta um perfil da gestão da escola pública brasileira. No trabalho são descritos o perfil dos diretores escolares e o perfil da gestão escolar, destacando as formas de provimento dos diretores e a existência e funcionamento do Conselho de

Escola (CE). Para o autor, embora os conselhos escolares se constituam como instâncias que congregam diferentes sujeitos da comunidade escolar, podendo contribuir para a gestão democrática, tem sido identificado mais como um organismo auxiliar da direção/gestão da escola. Ressalta ainda que apesar de a legislação estabelecer a formação de organismos colegiados, como o CE, os dados do Saeb 2003 demonstraram que um terço das escolas ou não possuíam ou não conseguiam reuni-lo mais do que duas vezes ao ano, o que foi interpretado pelo autor como muito pouco, dada a dinâmica da escola e do processo de gestão. O autor destaca ainda que diretores eleitos promoviam uma gestão mais compartilhada, permitindo maior participação do CE, diferentemente do que ocorria quando os diretores eram indicados.

Tratando também dos conselhos escolares, Figueiredo (2010, p.7) assinala que “o Conselho Escolar nada mais é que a tradução de uma política democratizante que, assim como a própria democracia do País, é repleta de contradições, conflitos, desafios e conquistas.”

Araújo e Araújo (2002) abordaram outro instrumento que, em sua perspectiva, tem maior abrangência quando se trata de participação: trata-se das assembleias escolares. Os autores defendem que democracia escolar e sua efetiva implementação têm nestas assembleias, em suas várias formas de organização, a criação de um espaço para a participação efetiva de alunos/as e professores/as no processo de democratização das relações e na construção das regras.

Em relação à descentralização, Mendonça (2000) diz existir certa confusão em função da relação direta que, geralmente, é feita entre centralização e autoritarismo e descentralização e democracia. Afirmar que a municipalização tem sido apontada como uma forma possível de superação do centralismo. Os dados coletados e analisados pelo autor indicaram que vários sistemas de ensino destacavam a importância da descentralização, mas poucos estabeleceram programas para materializá-la. O autor destaca que “dentre as diferentes dimensões da descentralização adotadas nos sistemas – pedagógica, administrativa e financeira – esta última é a forma prevalente”, no entanto, diante da precariedade de recursos, a descentralização financeira transforma-se em “administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola tida pelo sistema como autônoma vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus”. (MENDONÇA, 2000, p. 13-14).

Já para Santos (2006), se o conceito de descentralização tem por base a lógica democrático-participativa, isso implica a criação de mecanismos que favoreçam o alargamento do espaço público e, conseqüentemente, o avanço democrático. Todavia, para que isso se concretize é necessária efetiva transferência de poder para a esfera local que, por sua vez, deve viabilizar os espaços para que se criem novas relações entre a sociedade e o Estado, efetivando a participação da comunidade na gestão. No entanto, para a autora, o processo de descentralização vigente na educação brasileira é de caráter “economicista-instrumental”,

uma vez que resulta mais em transferência de responsabilidades para níveis cada vez mais micros, inclusive a escola, do que efetivamente partilha de poder. Em análise similar a de Santos, Lima e Viriato (2000), ao analisarem as políticas educacionais de descentralização, participação e autonomia dos estados de São Paulo e Paraná, a partir dos anos 80, afirmam que estas políticas propiciaram, nos anos 90, o processo de desobrigação do Estado perante a educação pública. Neste caso não identificaram apenas a transferência de responsabilidades, mas o próprio afastamento do Estado.

Em relação à autonomia, Mendonça (2000, p.14) verificou que, de modo geral, os documentos dos sistemas de ensino enunciavam a autonomia como um valor, mas não estabeleciam os mecanismos efetivos para sua conquista. Cita o Regimento Escolar como exemplo da falta de autonomia da escola, visto que este documento acaba tendo uma forma determinada pelas administrações centrais, desrespeitando as características pedagógicas e culturais de cada escola e das comunidades em que se situam. O autor destaca ainda que embora o projeto político pedagógico seja apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade, caracterizando-se como uma das principais expressões da autonomia escolar, de modo geral, as normativas dificultam esta autonomia.

Souza (2004, p.9) corrobora as análises de Mendonça. Ao analisar as causas do distanciamento entre os pressupostos da gestão democrática da educação, presentes nos discursos oficiais da Secretaria Municipal de Educação estudada, e as práticas efetivas das escolas, concluiu que este distanciamento ocorria em função do “controle pormenorizado das ações escolares” e das “fortes pressões sobre a eficiência da escola posta como responsabilidade de seu corpo docente”, o que fazia com que os professores se tornassem “cada vez mais céticos sobre as possibilidades de consolidação da escola igualitária e democrática que almejam.” Além do aspecto citado, a autora também destacou a dificuldade no que diz respeito à autonomia pedagógica. Seu estudo indicou forte influência da equipe pedagógica da Secretaria Municipal. De acordo com Souza, o trabalho desta equipe foi considerado pelos professores como o exercício do poder controlador, expressando a falta de autonomia pedagógica nas escolas.

Martins (2004, p.6), ao tratar da gestão democrática e da ocupação da escola no âmbito do MST, diz que a ocupação da escola “significa exercer a autonomia/autogestão da mesma. Implica efetivar, mesmo que a contragosto dos representantes do poder público, práticas escolares condizentes com as especificidades da realidade comunitária, de acordo com as vontades desta, e não de outrem.”

Da análise dos materiais acima apresentados, inferimos que os pressupostos ou mecanismos indicados para a efetivação da gestão democrática da educação/escola são aqueles também estabelecidos em lei. Há uma unanimidade em relação à importância desses pressupostos/mecanismos, mesmo que seja visível a apresentação de limites para a sua efetivação.

Questionamentos e limites para a gestão democrática

Em relação aos questionamentos ou indicação de limites à efetivação da gestão democrática da educação e da escola fica claro, na ampla maioria dos trabalhos, que os limites estão relacionados à não-concretização, de fato, das proposições legais estabelecidas. Não encontramos nenhum questionamento em relação à importância dos pressupostos centrais (participação, descentralização e autonomia) para o estabelecimento da gestão democrática. O que ficou evidente foi que a maioria dos autores, sempre em tom crítico, entende que os governos não estavam, efetivamente, criando mecanismos para o estabelecimento real de uma gestão democrática. Em alguns textos, especificamente quando trataram da descentralização, apareceram críticas ao neoliberalismo, a exemplo de Munarim (2000), Marques (2001) e Santos (2006). O modelo neoliberal, neste caso, foi tomado como uma opção política de governantes que não tinham o efetivo interesse de fazer cumprir o que determina a legislação. Entende-se, portanto, que os limites estão relacionados à “falta de vontade política” para a concretização da gestão democrática.

No que tange a não-concretização dos princípios legais, o maior destaque foi dado à questão da participação, evidenciando que sem esta o processo de gestão democrática “desejado” não se concretiza. Mendonça (2000), Souza (2007) e Oliveira e Alves (2002) destacaram a necessidade de se fazer referência à questão do poder, visto seu caráter limitante quando se analisa processos de participação. Para Oliveira e Alves (2002), em muitos momentos, a participação se torna restrita não atingindo a tomada de decisão, execução, avaliação e redirecionamento dos encaminhamentos.

Outros limites citados foram a falta de autonomia pedagógica e de repasse de verbas (SOUZA, 2004); limites objetivos que são difíceis de superar com a simples assunção teórica desse modelo de gestão democrática, tais como: salas lotadas; professores com baixa remuneração e, por isso, desmotivados; poucos recursos financeiros; material didático insuficiente e de baixa qualidade; e instalações físicas precárias (SANTOS, 2006); limites em relação ao próprio funcionamento das instâncias de participação no âmbito escolar, a exemplo dos conselhos (FIGUEIREDO, 2010).

Apesar de nem todos os autores terem especificado dificuldades, a análise geral possibilita afirmar que são apontados limites de todas as ordens, sendo os limites políticos os mais destacados. São limites que, de acordo com o que já foi exposto, são vistos como superáveis, o que garantiria a estruturação de uma gestão da educação e da escola efetivamente democrática. É necessário lembrar que a maioria dos autores analisados se alinha à perspectiva socialdemocrata, que é a base do arcabouço legal das políticas sociais no Brasil, em específico, aqui, da educação. Assim, embora apresentem uma perspectiva crítica em relação ao capitalismo, pouco abordam sobre os limites estruturais que impedem a concretização do que aparece sempre como “algo a ser alcançado” e, neste

caso, a partir das lutas sociais, do comprometimento dos educadores, do exercício da participação efetiva para a concretização do que já foi estabelecido como direito. Com a exceção de Martins (2004), que deixou entender que a luta pela concretização dos direitos constitui-se em tática para a superação da ordem do capital.

Considerações finais

A análise dos trabalhos selecionados possibilita afirmar que há uma crença generalizada na possibilidade de estabelecimento da gestão democrática da educação e da escola dentro da ordem do capital. O fato de haver o entendimento que o estabelecimento da democracia e da gestão democrática é resultado de “vontades”, seja dos governantes, seja da população a partir de suas lutas, tira de cena elementos estruturais importantes que são limitantes efetivos para tal. Se não foi possível, até o momento, a efetivação dos pressupostos para a gestão democrática (participação, descentralização e autonomia) da forma como defendida/desejada, é necessário que se retome as reflexões em torno da possibilidade de isto realmente se concretizar. Caso contrário, a única saída é continuar com a luta constante de garantir o que já foi estabelecido como direito e continuar lutando por outros e mesmo pelo “direito a ter direito”. Ora, a estrutura do capital já deu provas suficientes de que não pode responder àquilo que assimila no plano formal. Isso, por si, deveria ser um aspecto fundamental quando se reflete sobre a realidade. No entanto, as análises se sustentam muito mais em questões volitivas do que em fatos concretos. Mesmo o desmonte dos estados de Bem-estar Social mais avançados não serviu de exemplo para que os autores, cujos trabalhos foram analisados, questionassem a possibilidade do estabelecimento de uma democracia real e de seus desdobramentos. O retorno da extrema-direita em muitos países onde a socialdemocracia governava também é algo a ser considerado.

É importante retomar a análise feita por Wood (2003), quando assevera que o capitalismo coexiste com a democracia formal e que a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe. Um sistema baseado na exploração do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção, cujo desenvolvimento não se dá em função das necessidades de cada um, bem como das possibilidades de cada um, não convive com a democracia real, se assim podemos chamar o que é desejado.

O grupo de autores com os quais dialogamos aqui, a partir de seus trabalhos, não é uma singularidade. Compreende-se que há o fortalecimento da defesa desse capitalismo controlado, com um Estado que responda aos anseios da população. Se isto não ocorre, o problema está na estrutura do sistema do capital, mas na opção feita pelos governos. Essa circularidade em torno da “questão volitiva” não é de agora. No entanto, o fato de, frequentemente, como pesquisadores, concluirmos que os direitos não são

respeitados, que as políticas não são efetivadas ou que não representam aquilo que é o anseio social deve servir de alerta: apesar das nuances, não estamos circunscritos sempre na mesma realidade?

Quadro 1 – Relação dos trabalhos analisados

Trabalhos selecionados a partir dos descritores “gestão democrática da educação” e/ou “gestão democrática da escola”				
REUNIÃO	ANO	GT	TÍTULO	AUTOR (ES)
23	2000	05	A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/0521t.PDF	Erasto Mendonça
24	2001	13	Autonomia e gestão democrática da escola à luz da teoria da ação comunicativa de Habermas. Disponível em: http://24reuniao.anped.org.br/tp1.htm#gt13	Silvia Elizabeth Moraes
25	2002	05	A escolha de dirigentes escolares como instituinte da gestão democrática: caminhos e descaminhos. Disponível em: http://25reuniao.anped.org.br/tp25.htm#gt5	Lindamir C. V. Oliveira; Maria Leila Alves
27	2004	05	Gestão democrática da educação: entre as políticas oficiais e a prática escolar. Disponível em: http://27reuniao.anped.org.br/	Neusa Maria Marques de Souza
27	2004	05	Gestão democrática no governo das mudanças - Ceará (1995-2001). Disponível em: http://27reuniao.anped.org.br/	Jeannette F. Pouchain Ramos
27	2004	05	Gestão democrática e ocupação da escola: limites e possibilidades da gestão das escolas em acampamentos e assentamentos do MST. Disponível em: http://27reuniao.anped.org.br/	Fernando José Martins
29	2006	05	Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. Disponível em: http://29reuniao.anped.org.br/	Ana Lúcia Felix dos Santos
29	2006	07	A gestão democrática como referencial de qualidade na educação infantil para crianças de quatro a seis anos. Disponível em: http://29reuniao.anped.org.br/	Bianca Cristina Correa

30	2007	05	Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. Disponível em: http://30reuniao.anped.org.br/	Ângelo R. de Souza
30	2007	05	A avaliação institucional e a gestão democrática na escola. Disponível em: http://30reuniao.anped.org.br/	Itamar Mendes da Silva
33	2010	05	A gestão democrática recontextualizada na escola em experiências de democracia participativa. Disponível em: http://33reuniao.anped.org.br/internas/ver/trabalhos-gt05	Nailê Pinto Iunes; Maria Cecília Lorea Leite
33	2010	05	Participação do conselho escolar na gestão da escola: processo de efetivação da gestão democrática das escolas municipais de Salvador.* Disponível em: http://33reuniao.anped.org.br/internas/ver/trabalhos-gt05	Camila de Souza Figueiredo
33	2010	05	Gestão escolar democrática: uma análise dos limites culturais a serem superados em um contexto tradicional. Disponível em: http://33reuniao.anped.org.br/internas/ver/trabalhos-gt05	Luís Gustavo Alexandre da Silva

* O título do trabalho faz referência, também, ao termo participação, sendo priorizado, aqui, o termo gestão democrática.

Trabalhos selecionados a partir dos descritores "participação – educação/escola"				
REUNIÃO	ANO	GT	TÍTULO	AUTOR (ES)
23	2000	05	As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/0523t.PDF	Antonio Bosco de Lima; Edaguimar O. Viriato
24	2001	05	Políticas de autonomía escolar y participación de las familias en la escolarización: tendencias del caso argentino. Disponível em: http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm#gt5	Myrian Andrada
26	2003	06	Educação popular na escola e questão da participação. Disponível em: http://26reuniao.anped.org.br/	Odilon Luiz Poli

30	2007	05	Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional. Disponível em: http://30reuniao.anped.org.br/	Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães
----	------	----	---	------------------------------------

Trabalhos selecionados a partir dos descritores “democracia – educação/escola”.				
REUNIÃO	ANO	GT	TÍTULO	AUTOR (ES)
23	2000	03	Educação e democracia no contexto da desconcentração do Estado. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/0309t.PDF	Antonio Munarim
23	2000	05	Democracia e Escola – Lições dos Eleitores de Diretores das Redes Públicas de Ensino. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/0511t.PDF	Paulo R. C. Lopes
23	2000	05	Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/0528t.PDF	Vitor Henrique Paro
24	2001	05	O Projeto Político Pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. Disponível em: http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm#gt5	Luciana Rosa Marques
25	2002	03	Assembléias escolares: construindo a democracia em instituições de ensino fundamental. Disponível em: http://25reuniao.anped.org.br/tp25.htm#gt5	Ulisses F. de Araújo; Valéria A. A. de Araújo
25	2002	05	A pedagogia da democracia de Paulo Freire. Disponível em: http://25reuniao.anped.org.br/tp25.htm#gt5	Vânia M. Gasparello

Fonte: O próprio autor

Recebido em 24/08/2016 e aprovado em 10/01/2017

Notas

- 1 Usamos como descritores: “gestão democrática da educação”, “gestão democrática da escola”; “participação” (na escola e/ou na educação); “democracia” (na escola e/ou na educação).
- 2 Também consideramos o termo “gestão democrática dos sistemas de ensino”.
- 3 Ao final deste artigo apresentamos um quadro com a discriminação de todos os trabalhos analisados.
- 4 Cabe lembrar que a Meta 19 do PNE diz que a gestão democrática da educação deve estar associada ao estabelecimento de critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar quando se refere às formas de seleção e provimento dos cargos/funções de diretores escolares, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Referências

- AGUIAR, Márcia Ângela da S. A política educacional no Brasil e o papel do Conselho Nacional dos secretários de Educação: uma questão polêmica. **Educação & Sociedade**, n. 42, ago. 1992.
- BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 7-30.
- CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- DOURADO, Luis Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, Campinas, Set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000012&script=sci_arttext&tlng=in> Acesso em: 10 fev. 2011.
- MACHADO, Erica. Gestão democrática escolar: uma produção histórica. **Educação em Foco**, v. 9, n. 1 e 2, Juiz de Fora, mar./ago. 2004, set./fev. 2004/2005, p. 11-32.
- PARO, Vitor Henrique. Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. v. 73, n.174, Brasília, mai./ago, 1992, p. 255-290. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/451/456>> Acesso em 10 fev. 2011.
- SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2. Ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 45-56.
- WOOD, Ellen. Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.