

GESTÃO DEMOCRÁTICA: REVISÃO DA LITERATURA.

Eliani Cristina Moreira da Silva¹
Osvaldo Luís Bauch²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo delinear um estudo sobre a concepção da gestão democrática na realidade educacional brasileira, a partir da análise da literatura sobre o assunto. Pretende-se descrever e analisar as concepções da gestão democrática ao longo da história permeando a gestão técnico burocrática, o modelo gerencial e gestão democrática participativa. Para atingir objetivo proposto estudou-se o seguinte referencial teórico: Libâneo (2012), Sander (1995), Oliveira (1999), Luck (2010) dentre outros. Na primeira parte far-se-á uma reflexão sobre o histórico da construção das concepções de gestão democrática. Na segunda parte será analisado o modelo de gestão gerencial a partir das reformas propostas pelo Estado. Na última parte far-se-á a descrição da gestão democrática participativa como uma proposta a ser alcançada pelas instituições educacionais, que buscam uma educação de qualidade para todos. Observa-se que os princípios democráticos presentes na legislação educacional brasileira e na literatura pesquisada pouco se consolidaram nas práticas de organização das instituições seja em nível de escola ou de sistema de ensino. Ao longo do estudo, percebe-se que o modelo de gestão técnico burocrático cedeu lugar a um modelo gerencial aclamado pela necessidade de reforma do Estado, por meio de uma gestão para os resultados, ágil e flexível (efetiva e eficaz), importado do mercado empresarial para o meio educacional, não efetivando de fato a gestão democrática participativa aqui defendida.

PALAVRAS CHAVES: Gestão Democrática, Participação, Gerencialismo.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/96 consolidou o período de reformas educacionais no qual o país estava mergulhado a partir da década de 90. A política educacional pautava-se por princípios progressistas, adotando como modelos educacionais os progressivos graus de autonomia, descentralização e flexibilização dos sistemas de ensino e da gestão. O acesso e a permanência dos alunos, a qualidade do processo de ensino aprendizagem, o currículo, a avaliação dos resultados, o financiamento educacional passaram a fazer pauta das agendas dos governos, seja em nível nacional, regional ou local. As cobranças por melhores resultados educacionais permeiam o universo educacional e a forma de gerir as instituições educacionais começa a se destacar por uma gestão marcada por melhores resultados educacionais. Isso significa que para obter sucesso dos sujeitos envolvidos no

¹ Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara – SP – Brasil. Mestrado em Educação Escolar. e-mail: elianimsilva@gmail.com;

² Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara – SP – Brasil. Mestrado em Educação Escolar. e-mail: osvaldoluisbauch@gmail.com;

processo de ensino aprendizagem, a partir da aquisição do conhecimento acumulado pela humanidade, preparando para vida e para o exercício da cidadania, há que se considerar a participação dos diversos segmentos educacionais: pais, alunos, professores e comunidade na formulação, implementação e acompanhamento de projeto educacional para todos. Nessa perspectiva, um projeto educativo com o envolvimento da comunidade nas tomadas de decisões, passou a fazer parte dos estudos e pesquisas sobre o assunto e as formas de organização e gestão passaram a ser foco de análise para se atingir os fins e os objetivos dos educandos.

A gestão democrática encontra-se explicitada na Constituição Federal (CF) de 1988, conforme Artigos 205 e 206:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

(BRASIL, Constituição Federal, 1988)

E na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96, como segue:

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

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

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, Art. 14)

Desse modo, a LDB 9.394/96, ao encaminhar para os sistemas de ensino as normas para a gestão democrática, indica dois instrumentos fundamentais: 1) a elaboração do Projeto Pedagógico da escola, contando com a participação dos profissionais da educação; e 2) a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. Isto é, a gestão democrática e a participação cidadã na escola como caminho a ser perseguido para uma proposta educativa de melhoria do processo ensino aprendizagem.

Entende-se a gestão democrática como uma forma de gerir uma organização pautada pelo envolvimento de todos os elementos compreendidos nos atos decisórios. Além das escolas e dos sistemas de ensino, o conceito de “gestão participativa envolve, além dos professores e funcionários, os pais, os alunos e qualquer outro representante da comunidade que esteja interessado na escola e na melhoria do processo pedagógico” (LUCK, 2010, p. 17).

Assim, pensar em política educacional no Brasil, a partir de padrões de qualidade educacional para todos, requer repensar o já descrito nas legislações maiores, ou seja, consolidar o acesso e a permanência dos alunos e os processos de gestão que coadunam a efetivação da democratização da sociedade e da escola em seus processos de participação, tomada de decisão e corresponsabilização.

Isso deixa claro que a gestão põe em prática formas de organização para atingir os fins e objetivos que, no caso educacional, referem-se à aprendizagem dos alunos. Então, há que se considerar que a forma como a gestão é concebida em cada organização educativa e no sistema como um todo, interferirá na progressão da aquisição do conhecimento, da formação humana e na construção de uma sociedade mais justa.

A institucionalização da democracia, associada ao aprimoramento da eficiência e da qualidade da educação pública, com a participação da comunidade intra e extraescolar, constitui-se em forte ferramenta para uma gestão que se afaste do clientelismo e das práticas corporativas de atendimento de interesses de uma minoria privilegiada.

Nesse sentido, este texto pretende avançar na reflexão sobre o processo de implementação da gestão democrática participativa, como forma de envolver os sujeitos do processo educativo, por meio da construção coletiva de espaços participativos, em busca de uma educação de qualidade para todos. Entender os fundamentos e concepções que constituíram as formas de gerir as instituições educativas, favorece a compreensão da construção de uma educação de fato democrática, para todos, sem distinção de qualquer natureza, seja ela econômica, política, cultural e social, bem como a superação de poder burocrático enraizada na cultura educacional brasileira.

GESTÃO DEMOCRÁTICA: FUNDAMENTOS E CONCEPÇÕES.

Ao longo dos anos, os conceitos de administração e gestão vêm sendo utilizados como sinônimos para caracterizar a forma de organização de uma instituição. Especificamente no âmbito educacional, o conceito de administração veio importado do campo empresarial da iniciativa privada, marcado por uma estrutura organizacional com resultados de produtividade e relação de poder de forma hierárquica.

No Brasil, o período caracterizado pela ditadura militar efetivou no processo de organização das instituições, em especial as vinculadas à área educacional, a promoção de relações de poder de forma verticalizada, de cima para baixo, com pouca participação da comunidade intra e extraescolar na forma de gerir tais instituições.

Com a abertura política, o movimento Diretas Já e a redemocratização do país, o conceito de gestão passou a ser utilizado com mais frequência, desvinculado da ideia de administração empresarial para vincular-se ao processo democrático de participação nas tomadas de decisões de forma coletiva e corresponsabilizada.

Ao fazer um retrospecto histórico da constituição da gestão no Brasil, em especial a gestão democrática, Sander (1995 p. 2), destaca que a

gestão democrática na América Latina assim como no Brasil, traz consigo em sua estrutura constitutiva a influência externa poderosa da tradição jurídica que caracterizou a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. Essa forma de administração e gestão veio carregada de influência da cultura externa em suas rotinas organizacionais e administrativas e sem considerar a relação com a identidade local e a história social do país.

Há que se considerar a história da administração para compreender os caminhos percorridos, mesmo que importados de outros países, na busca de uma gestão eficaz no campo educacional.

A escola clássica de administração no século XX pautou-se pela administração científica, nos Estados Unidos; a administração Geral, na França e a administração burocrática, na Alemanha. Seus princípios e dogmas influenciaram e se espalharam rapidamente pelo mundo, inspirando na consolidação da Revolução Industrial.

Somente nos anos vinte é que as práticas da administração clássica começaram a ser questionadas com o movimento das relações humanas da escola psicossociológica na administração, dando origem à tradição comportamental da gestão, preocupada com a eficácia das práticas administrativas para superar os desafios. Isso permitiu a ideia de que tais princípios poderiam ser aplicados a quaisquer instituições organizativas, independentemente de sua natureza, seus objetivos e contexto social e cultural, trazendo para as escolas e para as universidades a mesma perspectiva, que em nome da eficiência e da eficácia, utiliza tecnologias organizacionais e administrativas, muitas vezes sem considerar os objetivos e fins educacionais.

Ao materializar

os fins e objetivos da educação nas formas de gestão e administração, considera-se a gestão da educação como não sendo neutra e universal, mas sendo constituída de fato a partir de suas próprias tradições culturais e aspirações políticas, numa perspectiva multicultural de ações cooperativas para o desenvolvimento humano sustentável e para a qualidade tanto educativa como social. (Sander, 1995, p. 05).

A administração e a gestão da educação passam pelo processo mediador funcionalista e pela contradição interacionista, a fim de construir e difundir o conhecimento a partir de uma participação democrática, numa sociedade solidária e mais justa para todos.

Nesse sentido, a prática da administração dá origem a três construções de gestão da educação: a administração burocrática, a administração idiossincrática e a administração integradora.

A administração burocrática, pautada pela teoria clássica de administração de Taylor, Fayol e Weber, procura ressaltar a dimensão institucional do sistema educacional pautado por normas, regulamentos e expectativas na organização educativa, com funções e papéis claros, diretos e com deveres institucionais a serem executados, conforme a ordem hierárquica determina, a fim de alcançar os objetivos desejados pelo sistema de ensino. Tornar-se evidente que a administração burocrática intimida a prática efetiva da democracia social dentro da instituição, seja ela escola, universidade ou sistema de ensino.

Na administração idiossincrática procura-se resgatar as teorias psicológicas de relações humanas para o campo da administração, trazendo à tona a dimensão individual (satisfação, disposição pessoal de cada indivíduo) na forma de organização aberta do sistema, a fim de promover o crescimento subjetivo e intersubjetivo do sujeito. Essa forma de administração caminha para diminuição da equidade e da prática democrática, já que não favorece a participação coletiva, e impede a construção de um sistema social que busque o bem comum.

A administração integradora está pautada pelas Teorias psicossociológicas da administração, por meio da gestão educacional que integra a instituição e o indivíduo, ou seja, atender as expectativas burocráticas e necessidades pessoais. Há uma tentativa de superar o individualismo e o autoritarismo burocrático e de promover a participação dos grupos que participam das decisões sociais. Abre-se a possibilidade de participação, de diálogo com os sujeitos do processo de ensino-aprendizagem como construtores do conhecimento de forma ativa e crítica, sendo a organização educacional um meio para se atingir os resultados esperados a educação de qualidade para todos, de forma mais solidária e com justiça social.

A década de 30 é marcada pela emergência do planejamento global, para regular o processo de desenvolvimento econômico e aos governos cabem elaboração de planos e programas com estratégias de intervenções para melhoria de condições da sociedade para todos. A miséria entendida como ameaça constante a democracia precisando ser combatida para o desenvolvimento econômico dos países.

A educação é assim concebida como um instrumento econômico indispensável ao desenvolvimento, ao progresso. Investir em educação equivale a investir em capital humano, já que o planejamento educacional considera o analfabetismo como responsável pelo atraso, pelo subdesenvolvimento. (Oliveira, 1999, p. 66)

A agenda dos países da América Latina passa a propor o planejamento estatal. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (1948), com objetivo de resgatar as economias americanas por demais fustigadas durante a Guerra, tendo como fundador Raul Presbich, influenciada pelo Keynesianismo (Oliveira, 1999, p. 68).

A crise que assolou a América Latina na década de 60, atravessou os anos 70, marcadas pelas ditaduras militares, fazendo com que a CEPAL, mudasse seu enfoque, dando ênfase às reformas estruturais e à distribuição de renda. Maior relevância é atribuída à educação pelo papel fundamental que exerce na formação e qualificação de pessoal técnico para as atividades mais dinâmicas com processos tecnológicos mais complexos. A educação é percebida como um componente essencial ao desenvolvimento econômico à medida que exerce forte influência sobre a inversão tecnológica, a difusão de inovações, a aptidão empresarial, os padrões de consumo, a adaptabilidade às mudanças econômicas e a participação ativa dos distritos setores sociais nas tarefas do desenvolvimento.

Nesse sentido, a CEPAL passa a se ocupar com o novo patamar educacional emergente: acabar com a pobreza e promover a equidade social por meio da educação, para que os cidadãos pudessem ter acesso como produtores e consumidores imersos nas demandas de mercado. As mudanças propostas pela CEPAL, rumo à formulação e aplicação de estratégias políticas e econômicas, deveriam se materializar em um contexto democrático, pluralista e participativo. Contudo, a educação deveria adaptar o sujeito ao mercado de trabalho. À gestão caberia planejar e acompanhar os resultados, com vistas ao crescimento econômico do país com equidade social, por meio de uma educação flexível adaptada as exigências do mercado econômico. Esse período marcado por uma gestão pautada por estratégias de resultados para promover melhoria da aprendizagem visando o ingresso no mercado de trabalho, formando mão de obra qualificada.

Com o relativo declínio do Estado nacional assistencialista e provedor, a descentralização começava a nortear as mudanças de organização e administração dos sistemas de ensino. A década de 90 é marcada por reformas educativas no Brasil, anunciadas com reformas administrativas assumidas pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990) e na Declaração de Nova Deli (1993), com vistas ao atendimento a universalização do ensino básico. São proposições que convergem para novo modelo de gestão

do ensino público, calcado em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, com menor custo financeiro.

Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável, e quantificável em termos estatísticos que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola. (Oliveira, 1999, p. 91)

Após a CF/88, os governos que se sucederam alegam constantemente que houve a ampliação das demandas educacionais (universalização da educação básica) sem, contudo, analisar a real possibilidade das ações governamentais no que se refere aos desequilíbrios na repartição de recursos entre os entes federativos. Com a justificativa do Estado de não conseguir financiar as políticas sociais por falta de recursos, aparecem propostas de participação da sociedade, da iniciativa privada (parcerias) para financiar a educação.

Os métodos de gestão democrática na educação incorporaram de fato os segmentos sociais e suas representações (pais, alunos, professores e comunidade) apenas em momentos diretivos de tomadas de decisões por meio da participação em Conselhos e/ou similares. Os rearranjos entre União, Estados e Municípios desenvolvem estratégias de participação e autonomia educacional por meio da organização de políticas públicas para gerir os sistemas educacionais, surgindo e fortalecendo os espaços de participação: Grêmios estudantis, Associação de pais e Mestres, Conselho de Classe, Assembleias Gerais, Programa Amigos da Escola, Participação na elaboração do PPP, Escola da Família. Em nível de sistema de ensino estadual paulista tivemos algumas ações: “Chega de *Bullying*: Não Fique Calado”, Centro de Estudos de Línguas; Projetos sociais para a educação de empresas e ONGs: Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Johnson & Johnson, Fundação Bradesco, etc. em nível municipal verifica-se à atuação dos Conselhos Municipais de Educação e demais conselhos de controle social, direcionados pelo poder executivo.

Contudo, a organização e os processos de gestão assumem diferentes modalidades, conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação a sociedade e a formação dos alunos. Verifica-se que de fato o que encontramos nos modelos de gestão educacional, salvo raras exceções, baseia-se em alguns princípios democráticos de representatividade diretiva, em que os segmentos envolvidos (pais, alunos, professores e comunidade) representam os seus respectivos segmentos em votações sobre algum assunto

específico. Essa relação de poder permeia o universo educacional, seja em nível escolar ou nível de sistema de ensino.

Segundo Libâneo (2012, p. 411)

A organização e a gestão constituem o conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição de modo que alcance os objetivos educacionais esperados. Os termos organização e gestão são frequentemente associados à ideia de administração, governo, provisão de condições de funcionamento de determinada instituição social- família, empresa, escola, órgão público, entidade sindicais, culturais, científicas etc., - parar a realização de seus objetivos.

O autor afirma que se situássemos as concepções de gestão em uma linha contínua, teríamos em um extremo a concepção técnico-científica e, no outro, a sócio crítica.

Na concepção técnico-científica, prevalece uma visão burocrática e tecnicista, com direção centralizada em uma pessoa, na qual as decisões vêm de cima para baixo e basta cumprir o plano estabelecido. A organização educativa é concebida como uma realidade objetiva, neutra e técnica, que funciona racionalmente, podendo ser planejada, organizada e controlada para alcançar os maiores índices de eficácia e eficiência, sendo este o modelo mais comum de organização educativa que encontramos na realidade educacional brasileira (Libâneo, 2012, p. 445). As estruturas organizacionais que se pautam por essa concepção visa cumprir as exigências estabelecidas no mercado de trabalho, mão de obra barata para execução de tarefas sem questionamento e inovação.

Na concepção sócio crítica, a organização educativa é concebida como um sistema que agrega as pessoas, considera o caráter intencional de suas ações e interações sociais, com o contexto sociopolítico, nas formas democráticas de tomada de decisões, construídos por todos os segmentos educacionais: professores, alunos, pais e comunidade, possibilitando a discussão, o diálogo em regime de colaboração. Essa abordagem se desdobra em diferentes formas de gestão democrática, como forma de oposição a dominação e subordinação dos indivíduos. Essa forma de conceber a gestão, favorece a uma formação global dos indivíduos, por meio de ação-reflexão-ação na construção do conhecimento de forma compartilhada, inovadora, criativa e plural.

Analisando as concepções e os fundamentos de gestão, há que se considerar que de fato o que encontramos nos modelos de gestão educacional, salvo raras exceções, baseia-se em alguns princípios democráticos de representatividade diretiva, em que os segmentos envolvidos (pais, alunos, professores e comunidade) representam os seus respectivos segmentos em

votações sobre algum assunto específico. Essa relação de poder permeia o universo educacional, seja em nível escolar ou nível de sistema de ensino.

O MODELO DE GESTÃO GERENCIAL

Cada vez mais se comprova a necessidade de se pensar as formas de gestão de uma instituição, escola, sistema educacional com vistas a uma estratégia de otimizar o processo educativo de forma eficaz. Os resultados educacionais negativos, seja em âmbito nacional, estadual e/ou municipal, apontam para uma mudança na forma de gerir a educação pública no Brasil de modo a perseguir a qualidade educacional para todos.

Para tanto, há que superar os modelos de administração ultrapassados para um modelo mais ágil flexível, que supere o modelo técnico burocrático. A gestão pública burocrática centralizada e autoritária começa a ser questionada como ineficiente e a busca por uma nova forma de organização das instituições começam a de apontar.

A redemocratização do país, a universalização da educação básica, e a descentralização emergem na sociedade com pano de fundo de reformas administrativas, conforme afirma Bresser Pereira (2003, p. 25):

a medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado, ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática a devia ser substituída por uma administração pública gerencial.

Essas ideias podem ser compreendidas como uma disputa de concepção de Estado em transformação de um estado interventor que acolhe, abriga e dá atenção à população (estado de bem-estar social) para um Estado que se organiza na perspectiva neoliberal, regulado pelo mercado.

Nessa perspectiva a reforma gerencial destaca-se pelas seguintes características: a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades sub-nacionais; a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; o controle gerencial das agências autônomas, por meio do controle dos resultados (indicadores de desempenho), controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada e controle social; a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas, as

agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo; a terceirização dos serviços e o fortalecimento da alta burocracia.

No campo da educação, o modelo de gestão gerencial, pautado pela descentralização administrativa dos macro e micro-sistemas, se apresenta como fórmula prática para resolver os problemas crônicos da educação pública da América Latina. Esse modelo de gestão passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso escolar, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região.

As linhas de pensamento Hayek (1990), Friedman (1985) e as políticas Keynesianas, construíram socialmente a ideia de que o modelo de gestão gerencial é mais ágil, eficiente e de maior qualidade, fazendo emergir o gerencialismo como modelo gestão pública eficaz, pautado pela eficiência, eficácia e produtividade, sem visar lucro. Apresenta autonomia, descentralização e participação fomentados pela criação de estruturas independentes e autogeridas, ou seja, os cidadãos têm autonomia para planejar, acompanhar, controlar e avaliar de forma direta as ações deliberadas no coletivo. O que, na realidade, pode nos levar a um caminho sem volta: o controle dos resultados, mascarado pelas ideias fantasiosas de autonomia, descentralização, planejamento móvel e flexível, abrindo caminho para intervenção privada no setor público, isto significa é, a parceria público privada, validada pelos resultados insatisfatórios dos educandos nas avaliações externas.

Nesse sentido, surgem algumas palavras de ordem, tais como *empowerment* e *accountability*. A primeira, relacionada à criação de estruturas independentes e autogeridas, ou seja, os cidadãos têm a autonomia para planejar, acompanhar, controlar e avaliar, de forma direta, as ações deliberadas, tendo em vista o objetivo do coletivo (Borges, 2004). Como estratégias de empoderamento na escola pode-se citar: grêmios estudantis, conselhos de classe, escolares e assembleias. A segunda caracteriza um regime democrático mais amplo, cujo objetivo é garantir a soberania popular (Castro, 2008), em que o governo deve prestar contas à sociedade dos serviços realizados, surgindo como uma medida que surge para operacionalizar políticas administrativas de regulação do sistema escolar.

No Brasil, o gerencialismo ganha força na década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da reforma do Estado, pautada pela descentralização, pelas privatizações e pelas desregulamentações, alterando a forma burocrática-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisão dos gestores. A descentralização estratégica é utilizada para aumentar a participação de pais e alunos nas políticas educacionais, conforme as diretrizes dos organismos internacionais

(Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Unesco) divulgadas pelos seminários, conferências e encontros realizados com o objetivo de aclamar a todos ao acompanhamento dos resultados educacionais.

Nessa perspectiva, a modalidade da gestão gerencial sugere algumas críticas pertinentes, no que diz respeito à transferência de responsabilidade sem a destinação de recursos suficientes e apoio técnico administrativo e pedagógico para criar instituições educativas autônomas de fato efetivas no setor educacional.

A autonomia, nesse enfoque, passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como desconcentração de responsabilidade e não redistribuição de poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência; a participação, por fim, é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso. Não há na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de ideias. (CABRAL NETO; CASTRO, 2007, p. 43)

A participação nem sempre é efetiva devido à falta de uma cultura de participação da sociedade em geral. Haja vista a forma como são indicados os conselheiros, já que a legislação indica que a escolha deve ser feita pelo voto o que, na prática, não se efetiva, uma vez que o conselheiro é indicado pelo executivo ou pelos gestores em nível escolar. As estratégias de *empowerment* e *accountability* que deveriam promover maior participação e controle dos gastos públicos pela população e os colegiados, não superaram a realidade da maioria das instituições educativas, onde há relação de poder centralizador permeia a forma de organização de tais instituições educativas. Desse modo, apesar do discurso de empoderamento da população nas decisões coletivas e dos princípios de controle social, permite-se apenas uma política de responsabilização e não de uma autonomia de fato que permitisse as instituições elaborar, implementar, consolidar e acompanhar a proposta educacional de qualidade para todos.

A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVA

A escola pública vem sendo organizada nos moldes empresariais, que em vez de estimular o debate político característico da gestão democrática, acaba por obstruir a participação ativa e efetiva dos atores sociais como meros coadjuvantes nas relações de poder. “Na prática, em que pese o discurso da autonomia e da participação, o empoderamento dos grupos desfavorecidos e sub-representados tem sido mais uma exceção do que a regra” (BORGES, 2004, p. 78-79). O que de fato fica evidente na organização das instituições educativas refere-se a um modelo de gestão pautado por uma burocracia flexível, direcionada pelo mercado produtivo.

As críticas ao modelo gerencial pela apropriação indevida dos termos participação, autonomia, descentralização, como necessário à racionalização dos recursos e não como mecanismos de gestão democrática, pode ser aproveitada para que de fato ocorra a consolidação de uma gestão democrática participativa e autônoma nas instituições educativas, conforme ocorra o fortalecimento das estratégias de participação como os conselhos escolares, a eleição de diretores, os conselhos de controle social e a elaboração do projeto político pedagógico.

Corroborando com essa ideia Genuíno Bordignon (2004, p. 22), quando afirma que o

colegiado tem o sentido do exercício do poder por um coletivo, por meio de deliberação plural, em reunião de pessoas com o mesmo grau de poder. (...) Os conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios.

No caso específico das políticas educacionais, é importante salientar que a CF/88, a LDB 9394/96, ao incorporar a gestão democrática da educação como demanda dos movimentos sociais em seu texto, apontaram novas formas de organização e administração do sistema, tendo como objetivo primeiro a universalização do ensino a toda a população, sendo os conselhos uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado e ampliação dessa participação de forma qualificada, superando a o autoritarismo em todas as suas formas.

No entanto, a participação qualificada não surgirá por meio de legislações determinadas pelo Estado, mas sim de um compromisso político dos que estão à frente da gestão por um processo sistematizado de formação política coletiva de todos que estão envolvidos do processo educacional para que atinja um grau de consciência sobre os fins a que se destina uma educação de qualidade para todos. Os conselhos representam o papel mediador entre a sociedade e o governo, a interface entre sociedade e governo, promovendo a continuidade das políticas educacionais adequando a realidade da sociedade que estão representados.

A LDB 9.394/96 aponta como diretrizes essenciais para efetivação da gestão democrática na educação pública brasileira, a participação da comunidade (escolar e local) e dos profissionais da educação em Conselhos e na elaboração do projeto político pedagógico, bem como a promoção dos progressivos graus de autonomia das unidades escolares. Dessa forma, a legislação nacional deixa claro que para ocorrer a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino, há que se privilegiar a participação em conselhos escolares e no projeto pedagógico, assegurando progressivos graus de autonomia pedagógica administrativa e financeira das escolas. Isso num país tão diverso e plural como o nosso, ocorreu de forma bem

diferenciada, trazendo ordenamentos jurídicos os mais variados possíveis de município, região, estado da federação, criando uma tendência de crença coletiva de acreditar que a efetivação da gestão democrática por meio do processo de instituidor do Estado e instituinte da sociedade.

Conforme afirma Bordignon (2004, p. 52) “a essência da gestão democrática é o espaço de autonomia. (...) No entanto, há uma impossibilidade real de outorgar por decreto autonomia e democracia, pois a ação democrática é exercício de poder, autocriação, autoinstrução e autogestão”. Isso quer dizer que a gestão democrática se constrói no cotidiano escolar, nos espaços do exercício da autonomia, nos quais os sujeitos decidem coletivamente as ações democráticas que desejam praticar, bem como a forma, as diretrizes e estratégias para consolidar tal objetivo. Um exercício que deve ser realizado em sala de aula pelos professores e alunos, a partir de estratégias democrática de gestão da sala de aula, com espaços abertos ao diálogo e decisões coletivas no processo educativo, superando nossa cultura política autoritária de poder fruto da tradição patrimonialista de “donos do saber”, “donos do poder”.

Libâneo (2012) aponta como caminho a concepção de gestão democrática participativa como forma de combinar a ênfase nas relações humanas, nos processos participativos de tomada de decisões com as ações efetivas para atingir os objetivos específicos da escola. Nessa perspectiva, valoriza-se o processo organizacional de planejamento, organização, direção, avaliação, a fim de viabilizar uma prática educativa como um direito de todos os cidadãos, mas também como dever de responsabilização de todos.

Portanto, a efetivação da gestão democrática deve permear o universo educacional como um ideal a ser perseguidos por todos os educadores que lutam por uma educação de qualidade para todos, mobilizando a participação coletiva nas tomadas de decisões de forma autônoma corresponsável em todos os níveis. A autonomia das instituições educativas, os espaços de participação, corresponsabilização apontam para uma gestão democrática participativa, por meio de uma de um grau conscientização política coletiva comum para a construção de uma sociedade mais justa e plural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abarcou o levantamento bibliográfico sobre a trajetória histórica da gestão democrática no Brasil, a gestão gerencial presente no cotidiano organizacional de instituição, a trajetória de efetivação da gestão democrática participativa, a partir do período de redemocratização do país (CF/88 e LDB 9394/96).

O texto aponta a eminente necessidade de mudança de paradigma na concepção de gestão das instituições educativas com o propósito de uma educação de qualidade para todos,

(83) 3322.3222

contato@conedu.com.br

www.conedu.com.br

destacando a efetivação da gestão democrático participativa como uma ferramenta de melhoria no processo ensino aprendizagem. No entanto, os documentos oficiais apenas demonstraram princípios democráticos como a participação por meio de votação nas decisões e que os modelos de administração aqui implantados, traz em seu conjunto teórico ideias autoritárias de hierarquia organizacional horizontal pautado no setor empresarial ou importado de outros contextos culturais e social de outros países, caminhando para um modelo gerencial amarrado ao modelo empresarial de efetividade e eficácia da gestão e dos resultados.

Os desafios da qualidade educacional passam prioritariamente pelo desafio de consolidação da gestão educacional de fato democrática participativa com uma construção coletiva do projeto educacional com vistas a melhoria do currículo, a avaliação, a metodologia de ensino, a formação profissional, as demandas sociais de formação do cidadão, os recursos financeiros, a fim de construirmos de fato uma educação pautada nos princípios republicanos.

De fato, há um longo percurso a trilhar rumo a efetivação da gestão democrática participativa, avançando onde as relações de poder central deixem de ser prioridades, e as decisões coletivas sejam construídas de forma horizontal, compartilhadas por todos os segmentos educacionais em suas reais necessidades em busca da construção de uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: avaliação de políticas públicas educação**. Rio de Janeiro. V.19, n.70, p.81-106, jan/mar. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de out. de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 de out, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em 22 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em 22 jul. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação de 2011**. PNE. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em 22/07/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública**. Elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC/SEB, 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **Em Perspectiva**, São Paulo, p. 78-79, 2004. Disponível em < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

FERREIRA, Naura S. Carapetto (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**, 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

MARTINS, Ângela Maria. (Org.), OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008)**. Brasília: Liber livro, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. 2ª ed. Ed. Vozes, Petrópolis, RJ, 1998.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.

NOGUEIRA, M.A. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L.M. e FERREIRA, N.S.C (org.). **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.