

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

MANOEL PINTO SANTOS

A GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA
Elementos Teóricos e Instrumentos Institucionais
de Gestão a Partir da Constituição Federal de 1988

São Luís
2007

MANOEL PINTO SANTOS

A GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA
Elementos Teóricos e Instrumentos Institucionais
de Gestão a Partir da Constituição Federal de 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Paulino de Sousa

São Luís
2007

Santos, Manoel Pinto

A gestão escolar na perspectiva democrática: elementos teóricos e instrumentais institucionais de gestão a partir da Constituição de 1988/ Manoel Pinto Santos. - São Luís, 2007.

119 f.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Paulino de Sousa
Dissertação (Mestrado em Educação) - Curso de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Maranhão, 2008.

1. Gestão escolar. 2. Educação-Legislação-Brasil. 3. Constituição (1988). 4. Política educacional. I. Título.

MANOEL PINTO SANTOS

A GESTÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

Elementos Teóricos e Instrumentos Institucionais
de Gestão a Partir da Constituição Federal de 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Educação do Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal do Maranhão,
para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Paulino de Sousa

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antonio Paulino de Sousa (Orientador)
Dr. em Filosofia
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof. Dr. Marisa Borges Wall Barbosa de Carvalho
Dr. em Educação
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Prof. Dr. José Gerardo Vasconcelos
Dr. em Filosofia
Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

Em rigor, compreendo qualquer produção científica, sobremaneira uma pesquisa bibliográfica, como de natureza eminentemente coletiva, pois sempre se referencia a trabalhos científicos precursores. Desse modo, sou muito grato aos pesquisadores e às pesquisadoras em geral que, independentemente de suas motivações e concepções, desafiaram as minhas convicções, dando-me oportunidade de revisá-las e revitalizá-las.

Agradeço, indistintamente, ao conjunto dos agentes educacionais que constituem o Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, que, com esforço e uma quase devoção à causa educacional, estão conseguindo superar condicionantes e adversidades.

Sou muito grato a cada colega da turma de mestrandos pela oportunidade de interação em estudos e debates e pela solidariedade efetivamente vivenciada no transcorrer desta difícil, mas gratificante, caminhada.

Agradeço especialmente pela inestimável colaboração de minhas duas maiores parceiras, co-partícipes da obra que ora se conclui. Portanto, minha enorme gratidão à colega de mestrado Raquel Moraes de Azevedo pela interlocução proporcionada, sugestões enriquecedoras e completa revisão de todo o trabalho. Do mesmo modo, à minha companheira Wanusa Maria, que, além da paciência e capacidade para decifrar meus hieróglifos, foi minha normalizadora e permanente assessora tecnológica.

Finalmente, sou muito grato aos meus companheiros e às companheiras de trabalho e militância social, particularmente a meu companheiro Anthony Dantas, que, de maneira compreensiva e solidária, assumiu a sobrecarga de trabalho da nossa instituição.

O poder surge entre os homens quando agem em conjunto, desaparecendo tão logo eles se dispersam.

Arendt

RESUMO

Estudo dos avanços observáveis no debate conceitual da Gestão Escolar Democrática, bem como dos instrumentos institucionais de sua implementação criados pela Constituição Federal de 1988. O enfoque desses instrumentos institucionais de gestão se atém à análise bibliográfica de algumas formulações teóricas de Conselho Escolar e de Projeto Político-Pedagógico. Concebe-se a *Gestão Escolar Democrática* como uma construção histórica, portanto, processo e produto político, técnico e cultural da dialética social que, ao desmistificar a realidade, explicita as contradições a ela inerentes. Também se reconhece sua intrínseca vinculação a uma totalidade social bem mais abrangente, que compreende e interliga o local e o global. O trabalho se pauta pela preocupação em tentar estabelecer o máximo de coerência entre o referencial teórico-metodológico anunciado e o efetivo trabalho de análise do objeto da presente pesquisa. Desse modo, valorizou-se a historicização das categorias constituintes do núcleo conceitual da temática Gestão Escolar Democrática. Optou-se por ressaltar os condicionantes econômicos, políticos e culturais, as contradições inerentes à realidade social e escolar e também os conflitos resultantes do choque entre as diferentes concepções que disputam o controle da sociedade em todos os espaços e instâncias sociopolíticas, particularmente o conflito entre a Razão Instrumental e a Razão Dialética.

Palavras-chave: Gestão, gestão escolar, democracia, capital, trabalho, totalidade, dialética, contradição, neoliberalismo, instrumentos institucionais de gestão.

ABSTRACT

Study of the observable advancements in the discussion conceitual of the School Democratic Management, as well as of the institutional instruments of his implementation created by the Federal Constitution of 1988. The approach of these institutional instruments of management Pedagogic-politician keeps to the bibliographical analysis of some theoretical formulations of School Advice and of Project. The School Democratic Management is conceived like a historical construction, so, I prosecute and political, technical and cultural product of the social dialectics that, while demystifying the reality, sets the contradictions out links it inherent. Also his intrinsic vinculação recognizes to a social totality well more abrangente, which understands and interconnects the place and the global thing. The work is ruled by the preoccupation in try to establish the maximum of coherence between the referential system announced theoretician - metodológico and the effective work of analysis of the object of the present inquiry. In this way, there valued herself the historicização of the constituent categories of the nucleus conceitual of the thematic School Democratic Management. There were opted to stand out the economical, political and cultural restrictions, the contradictions inherent in the social and school reality and also the resultant conflicts of the shock between the different conceptions that dispute the control of the society in all the spaces and persistence sociopolíticas, particularly the conflict between the Instrumental Reason and the Dialectic Reason.

key words: Management, school management, democracy, capital, work, totality, dialectics, contradiction, neoliberalismo, institutional instruments of management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS	21
2.1 Gestão Escolar Democrática.....	23
2.1.2 Sobre o conceito de democracia	28
3 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA	50
3.1 A reestruturação do capitalismo internacional e a reforma da educação brasileira nos anos 90	55
3.2 Condicionantes da experiência democrática na sociedade brasileira.....	63
3.3 A Gestão Escolar Democrática no âmbito da institucionalidade e da legislação brasileira.....	68
4 INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA.....	82
4.1 O Conselho Escolar.....	83
4.2 O Projeto Político-Pedagógico	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Compreendendo a “gestão escolar” como a resultante do equacionamento dos vários aspectos inerentes à organização da instituição educacional – inter-relacionamento pessoal, exercício de poder, tomada de decisão, grau de responsabilidade partilhado, concentrado, distribuído, assumido ou não –, esta pesquisa está focada no fenômeno sócio-político e técnico-pedagógico da gestão escolar. É, portanto, objeto precípua de análise, neste trabalho de investigação científica, os avanços no debate conceitual da gestão democrática da educação e os instrumentos institucionais de implementação dessa gestão criados pela Constituição Federal de 1988. Especificamente sobre esses instrumentos institucionais de gestão, o exame se detém na investigação bibliográfica da configuração teórico-conceitual do Conselho Escolar e do Projeto Pedagógico.

O debate acerca da democracia é ainda incipiente na sociedade brasileira e mais incipiente ainda é a experiência dessa forma de governo, tanto nas instituições públicas que compõem o Estado, como nas demais instituições da sociedade civil. A título de ilustração, pode-se ressaltar que, ao longo dos 500 anos da história brasileira, 109 foram de escravidão indígena e praticamente 300 anos de escravidão negra. São, portanto, mais de quatro quintos da história nacional em que as relações sociais se determinaram a partir dos donatários do poder político (monárquicos que dominavam com a força da lei e das armas), do poder econômico (os senhores de engenho, que dominavam com a força do chicote) e do poder religioso (a Igreja Católica, que dominava pelo catecismo). Afora esse Estado monárquico de cerceamento pleno de qualquer direito social, existe a experiência traumática de um Estado republicano que, de seus 118 anos de vigência, aproximadamente dois terços foram de ferrenhas ditaduras militares. O pouco de conquista democrática de que, pelo menos no âmbito político, se dispõe hoje é fruto de muita luta, empunhada pelas classes populares, seus movimentos e organizações, a custo de muito sofrimento e de muitas vidas que foram ceifadas pela violência do autoritarismo em suas variadas formas de manifestação.

Vale ainda ressaltar que as lutas sociais contra o autoritarismo não eram, como ainda não o são, prerrogativas apenas da sociedade brasileira. Na realidade, embora também se fazendo protagonistas de sua história, as classes populares e mesmos os segmentos progressistas que empunharam, ao longo do tempo, a

bandeira da liberdade e do direito de igualdade para todos foram sempre fortemente influenciados por ideais e movimentos externos à sociedade brasileira, sob a égide da democracia liberal.

A esse respeito, convém lembrar que, a partir de meados do século XX, mais precisamente a partir de 1945, após o segundo grande conflito mundial, que arrasou praticamente com toda a Europa e parte da Ásia (Japão) e envolveu, direta ou indiretamente, a quase totalidade dos continentes e respectivos países, a sociedade mundial, por meio de seus representantes governamentais, firmou pactos de convivência internacional. Como estratégia de materialização dos acordos estabelecidos nos fóruns, encontros e conferências mundiais, foram criados e institucionalizados alguns mecanismos de regulação das relações entre as nações e, sobretudo, de controle do abuso de poder particular de qualquer país em detrimento da coletividade mundial.

Dentre os instrumentos institucionais pactuados internacionalmente e que se tornaram referências para o embasamento do princípio democrático no âmbito da também instituída grande aliança mundial denominada Organização das Nações Unidas (ONU), destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Síntese de contradições sociais elevadas ao extremo, esse documento é, sem dúvida, uma prova cabal de que o conflito é o motor da história e de que a transformação da sociedade é fruto da capacidade e do poder que dispõe a coletividade humana, tanto para acirrar dissensos como para construir consensos.

Na sociedade, as mudanças se devem principalmente ao desenvolvimento das contradições que existem no seu seio, isto é, a contradição entre as forças produtivas e as relações de produção, a contradição entre as classes e a contradição entre o novo e o velho; é o desenvolvimento dessa contradição que faz avançar a sociedade e determina a substituição da velha sociedade por uma nova (TSE-TUNG, 2004, p. 43).

Mas a nova sociedade ainda está por se construir, ou melhor, encontra-se em processo permanente de construção na ação dos agentes sociais e se efetivará no seu tempo histórico, não como fruto do evolucionismo natural, mas como tradução qualitativa do conjunto das intervenções desses agentes na realidade. Note-se que aqui se concebe a realidade como unidade contraditória, como palco de conflitos de interesses divergentes e de relações antagônicas, responsáveis por instaurar processos incessantes de transformação do mundo e das pessoas. Conforme constata o pensamento marxista, no mesmo movimento em que transforma o mundo, o ser humano vai, progressivamente, transformando-se

também em um novo ser; ou ainda, conforme, o grande pensador e revolucionário chinês do século XX: “O contrário no seio de cada fenômeno é a causa fundamental do respectivo desenvolvimento, enquanto que a ligação mútua e a ação recíproca entre os fenômenos não constituem mais do que causas secundárias” (TSE-TUNG, 2004, p. 41).

Mas qual a relação existente entre as transformações ocorridas na sociedade mundial no pós-guerra e o objeto de estudo deste trabalho? Entende-se que, como parte do todo que é a comunidade mundial, a sociedade brasileira tanto exerce como sofre influências para além de seus próprios limites. Em função do desequilíbrio na correlação de forças entre o local e o global, ou seja, entre a parte e o todo, pode-se deduzir que a parte muito mais recebe do que exerce influência, embora sempre seja possível a resistência e a contradeterminação.

Entendendo os avanços da participação social no exercício do poder político, bem como a inclusão do princípio democrático entre os fundamentos legais das instituições públicas nas diferentes esferas do Estado brasileiro, não como dádivas, mas como conquistas da sociedade organizada, na luta sem trégua por liberdade, igualdade e dignidade e contra a discriminação de qualquer natureza, este trabalho se propõe investigar, no âmbito da área educacional, eventuais níveis de efetivação do referido princípio.

Partindo do pressuposto de que o princípio democrático contraria as tradicionais formas de exercício do poder nas instituições que constituem o Estado brasileiro, a hipótese na qual se apóia a delimitação do universo da pesquisa é a de que a prática da gestão escolar, em contradição com os avanços observados no debate e na própria legislação educacional, que expressam a opção por uma gestão escolar na perspectiva democrática, permanece predominantemente sustentada em bases político-eleitorais e clientelistas.

Ao que parece, tais bases sustentam uma prática de gestão escolar que se configura não apenas antidemocrática, pelo fato de validar uma relação pautada no débito de favores, em prejuízo de direitos instituídos, mas, sobretudo, patrimonialista. Assim, o espaço público acaba sendo, de certa maneira, privatizado pelo grupo que eventualmente se apresenta hegemônico à frente da máquina administrativa. Nessa lógica patrimonialista e clientelista de exercício do poder, os procedimentos, de impessoais e institucionais, acabam convertidos em pessoais e domésticos. Assim, uma vez confirmada essa ordem político-administrativa como

regente na esfera da administração pública, quais as chances de afirmação de uma gestão escolar na perspectiva democrática?

É por isso que as instituições públicas, incluindo o Estado, vão se configurando apenas como formalidades esvaziadas de todo conteúdo real que expressasse sua vitalidade social. O poder desse Estado acaba se expressando como manifestação de força dos segmentos mais privilegiados em detrimento dos menos favorecidos. A instituição “Estado” é instrumentalizada, servindo ainda como anteparo para o poder arbitrário e descompromissado com os interesses coletivos (SEVERINO, 2001, p. 60).

As relações clientelistas são, sabidamente, eivadas de práticas que negam o Estado de Direito. Nelas, acaba se impondo uma forma de poder que se sustenta na subordinação dos funcionários-clientes aos chefes da hierarquia da administração pública, o que concorre para a reprodução de formas autoritárias de gestão nos espaços e instituições públicas.

De fato, a marca cultural de maior expressão na sociedade brasileira nos distintos componentes institucionais que a constitui é, lamentavelmente, a do poder autocrático. Assim, seja na esfera do governo federal, dos governos estaduais e municipais, na instituição escolar, empresarial, religiosa, familiar, entre outras, ao longo dos cinco séculos da história brasileira, tem predominado não só um ideal, mas uma prática de poder autoritário, centralizado e hierárquico.

De qualquer forma, embora predomine a cultura do autoritarismo no exercício do poder em distintas instâncias e instituições, nos últimos 20 anos, apesar de todas os obstáculos e limitações possíveis, tem aflorado na sociedade brasileira, particularmente impulsionada pelos segmentos de inclinação progressista, a defesa de uma perspectiva democrática de gestão. Desse modo, pautando-se em uma opção de poder como expressão da “vontade” da coletividade, distintos segmentos sociais vêm tentando vivenciar experiências e processos democratizantes em diferentes espaços, tanto no âmbito da esfera pública como no da sociedade civil.

Convém atentar aqui para o fato de que, em uma sociedade pluriétnica e multicultural como a brasileira, coexistem diferentes concepções de democracia. No entanto, num sistema social de hegemonia capitalista, predomina a forma de democracia liberal-burguesa. Assim, ousando aqui caracterizar a configuração social contemporânea quanto às formas de organização do poder, tem-se, por um lado, a democracia liberal, que detém atualmente a hegemonia em escala mundial e, por outro, um ideário de democracia socialista, que embora largamente proclamada

pelos segmentos intitulados progressistas, dispõe de pouca ou nenhuma experiência efetiva.

Tentando perceber a democracia para além da cor ideológica, ou seja, através de um prisma epistemológico, a presente pesquisa se assenta na compreensão de que esse sistema político, enquanto princípio filosófico e, sobretudo, como experiência concreta de exercício do poder, é a forma mais saudável de convivência social, dos micro aos macroespaços. E por que saudável? Por ser regulada pelo princípio da igualdade. Aqui não se está ainda considerando os graus de efetivação do referido princípio no âmbito dos diversos espaços ou instituições sociais, mas sua existência como alicerce jurídico-institucional em que todo e qualquer ente social legalmente respaldado pode firmar-se para fazer valer seus direitos.

Em sendo a democracia uma forma saudável e emancipatória de exercício do poder social – e por ser o poder social o produto de uma construção histórica, ou seja, um elemento indicador do desenvolvimento do ser humano enquanto ser político, capaz de fazer escolhas com consciência e de assumir responsabilidades sociais a partir de um compromisso coletivo –, precisa ser permanentemente debatida, aperfeiçoada e internalizada nas unidades gestoras e incorporada pelos sujeitos que as constituem. A esse respeito, escreve Marx [s.d] *apud* Lenine (1914) [on line]: “A arma da crítica não podia evidentemente substituir a crítica das armas, porque a força material não pode ser derrubada senão pela força material; mas, logo que penetra nas massas, a teoria passa a ser, também ela, uma força material”.

No universo teórico-filosófico, atesta-se a existência de distintas concepções de democracia, ao mesmo tempo em que, no do senso comum, constata-se uma grande unidade de entendimento e assimilação do sentido genérico desse conceito. No entanto, se tal grau de identidade é intencionalmente construído com fins alienantes, e possivelmente alimentado pela semelhança impressa na linguagem corrente, principalmente nos discursos proclamados no âmbito da institucionalidade política, como é possível distinguir uma democracia falseada de uma verdadeira democracia?

A legislação educacional passa a ser então estratégia ideológica, prometendo exatamente aquilo que não pretende conceder. Por isso mesmo, os grupos com interesses diferentes e opostos, que podem lutar por seus objetivos, acabam travando uma luta ideológica, ou seja, buscam

servir-se da legislação como um instrumento da garantia desses direitos. Mas acontece que quando esses grupos não são iguais, não se encontram em condições de igualdade real, como é o caso da sociedade brasileira, a luta do grupo expropriado de seus direitos elementares é legitimada pelo seu dimensionamento utópico, ou seja, é uma reivindicação em nome de uma referência universal, enquanto aquela conduzida pelos já privilegiados é uma luta eminentemente ideológica, ou seja, tem referências universais falseadas, uma vez que está defendendo, de fato, interesses particularizados (SEVERINO, 2001, p. 60-61)

Trazendo tal questão para o campo educacional, Apple e Beane (2001, p. 17) apresentam algumas sugestões sobre o que consideram condições necessárias a experiências educativas democráticas:

1) o livre fluxo das idéias, independentemente de sua popularidade, que permite às pessoas estarem tão bem informadas quanto possível; 2) fé na capacidade individual e coletiva de as pessoas criarem condições de resolver problemas; 3) o uso da reflexão e da análise crítica para avaliar idéias, problemas e políticas; 4) preocupação com o bem-estar dos outros e com o bem comum; 5) preocupação com a dignidade e os direitos dos indivíduos e das minorias; 6) a compreensão de que a democracia não é tanto um "ideal" a ser buscado, como um conjunto de valores "idealizados" que devemos viver e que deve regular nossa vida enquanto povo; 7) a organização de instituições sociais para promover e ampliar o modo de vida democrático (APPLE; BEANE, 2001, p. 17).

Ainda conforme esses pesquisadores, não é possível viver a democracia se não forem criadas oportunidades de que as pessoas descubram o que significa esse modo de vida. Isso supõe a conversão da referência universal do direito em direito em exercício, materializado nas relações institucionais e interpessoais, nos processos deliberativos e na implementação das políticas públicas.

Considerando-se a instituição escolar um organismo eminentemente sócio-educativo cuja missão supõe, necessariamente, o estabelecimento de inter-relacionamentos entre indivíduos de distintos segmentos e papéis, e que tais interações devem ser planejadas com expressa intencionalidade pedagógica, espera-se que as condições apontadas por Apple e Beane, se ainda não estão construídas no âmbito de determinada unidade escolar, representem o ponto de comum interesse entre seus integrantes, o qual todos se empenham efetivamente em conquistar.

Outra razão que motiva à inserção nesse debate da gestão democrática se assenta na convicção de que a escola é, por excelência, o lugar de aprendizagem e exercício da democracia e que a gestão escolar democrática, enquanto forma de poder, cria um ambiente favorável à instauração de processos participativos em que homens e mulheres interajam e se eduquem em comunhão.

Um pressuposto essencial do presente estudo diz respeito à gestão escolar democrática como princípio educativo. Pensar a gestão escolar democrática como princípio educativo supõe a compreensão do espaço escolar como uma realidade sempre inacabada e em permanente movimento de reafirmação e negação de conhecimentos. Uma ambiência, em princípio, acolhedora de todas as manifestações culturais, da diversidade e da pluralidade que caracterizam a sociedade brasileira como um todo e a comunidade escolar como recorte específico.

No artigo 14 da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Nº 9394/96), incisos I e II, está assegurada a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes.

Pelo mencionado artigo, ficam evidenciados dois mecanismos institucionais de promoção do exercício da gestão escolar democrática – o “Conselho Escolar” e o “projeto pedagógico” de cada unidade escolar. Esses dois instrumentos institucionais, por si sós, já representam uma extraordinária conquista do direito de participação da coletividade escolar. No entanto, em que pese à inexorabilidade da lei, para a materialização de um Estado de Direito, ela só se faz sentir quando efetivada e garantida pela ação consciente dos sujeitos sociais, sejam eles indivíduos ou organizações. Um Conselho Escolar e um projeto pedagógico podem representar excelentes oportunidades para a construção de espaços de efetiva experiência de gestão democrática, mas podem também ser reduzidos a meros formalismos para o estrito cumprimento de exigências técnico-burocráticas (SEVERINO, 2001).

Mesmo admitindo-se que esses dois instrumentos de gestão democrática possam se reduzir a mero formalismo, esvaziados de conteúdo real, há que se admitir que, por pouco satisfatórios que possam ser, traduzem o resultado de todo um esforço coletivo das forças progressistas, conquistado nas lutas históricas e nos embates reais mais recentes no âmbito da institucionalidade, primeiro durante o processo da Assembléia Constituinte de 1987/88 e, posteriormente, no transcorrer do longo período de tramitação da LDB no Congresso Nacional.

Uma vez conquistados e assegurados no âmbito legal esses instrumentos institucionais de gestão, qual a substancialidade conceptual para a sua materialização no universo escolar? Quais as estratégias metodológicas viáveis para efetivá-los na ambiência escolar e consolidá-los como nova forma de exercício de

poder? Enfim, como esses instrumentos de gestão podem ser transformados em fundamentais mecanismos de construção de uma nova cultura escolar, alicerçada no princípio democrático e traduzida no exercício dos direitos iguais para todos os membros da comunidade escolar? É isso o que se propõe aqui a analisar a partir de uma perspectiva qualitativa, uma vez que:

A abordagem qualitativa, como qualquer pesquisa científica, fundamenta-se em conceitos, métodos e técnicas. O que difere nessa prática de investigação é a criatividade do pesquisador no que se refere ao uso da técnica, ao olhar investigativo, à sua relação com os sujeitos, à apreensão dos trajetos dos pesquisados e à forma de traduzir em idéias o que observa nos movimentos e escuta nas falas (SALES, 2005, p. 70).

Considerando a relevância de o processo educacional se reger por princípios democráticos, embora dentro dos limites desta pesquisa, pretende-se, a partir de um estudo bibliográfico, compreender a gestão democrática em sua trajetória histórica, identificar elementos técnicos, teóricos, legais e políticos capazes de indicar o estágio de efetivação da gestão democrática no sistema escolar brasileiro, aprofundar o estudo acerca das categorias constituintes do núcleo conceitual “gestão, gestão escolar e democracia” e analisar algumas proposições teórico-metodológicas dos instrumentos institucionais de gestão – o Projeto Pedagógico e o Conselho Escolar –, no que tange à construção da gestão escolar na perspectiva democrática.

Se, por um lado, a democracia supõe um bom nível de organização social e um amparo institucional que lhe dêem, respectivamente, sustentação política e legal, por outro, ela é, sobremaneira, condicionada pela estrutura econômica da base material-produtiva à qual está submetida a sociedade, seja em nível nacional ou mundial. A esse respeito, buscar-se-á apoio tanto em contribuições do pensamento marxista como em pesquisas mais recentes de cunho socioeconômico.

As relações sociais são inteiramente interligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens modificam o seu modo de produção, a maneira de ganhar a vida, modificam todas as relações sociais. O moinho a braço vos dará a sociedade com o suserano; o moinho a vapor, a sociedade com o capitalismo industrial (MARX, 1847 [on line]).

De fato, não é possível uma análise conseqüente do fenômeno da democracia se não se levarem em conta os vários condicionantes presentes na realidade em que se insere. Um dos marcos político-econômicos da contemporaneidade é, inequivocamente, o processo de reestruturação do sistema capitalista em escala mundial.

Antunes (2000) sugere que, a partir de meados do século XX, o modelo de produção capitalista internacional, nos moldes taylorista/fordista, encontrava-se imerso em uma profunda crise de acumulação. Essa crise se evidenciava na queda da taxa de lucro da empresa industrial. Dentre os vários motivos, alegava-se o aumento do valor da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45, dentre outros avanços, pela intensificação das lutas sociais nos anos 60, que objetivavam o controle social da produção, o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, a hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia ante os capitais produtivos, a maior concentração de capitais, graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas, a crise do *Welfare State* ou do “Estado de bem-estar social” e o incremento acentuado das privatizações, tanto do patrimônio quanto dos serviços públicos.

A esse respeito, o mesmo autor ressalta que:

A partir da segunda metade dos anos 1960, produtores de custos menores [Alemanha e especialmente Japão] expandiram rapidamente sua produção [...] reduzindo as fatias do mercado e taxas de lucro de seus rivais. O resultado foi o excesso de capacidade e de produção fabril, expresso na menor lucratividade agregada no setor manufatureiro das economias do G-7 como um todo. [...] Foi a grande queda de lucratividade dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e do mundo capitalista adiantado como um todo – e sua incapacidade de recuperação – a responsável pela redução secular das taxas de acumulação de capital, que são a raiz da estagnação econômica de longa duração durante o último quartel do século [a partir do colapso da ordem de Bretton Woods, entre 1971 e 1973. [...] As baixas taxas de acumulação de capital acarretaram índices baixos de crescimento da produção e da produtividade: níveis reduzidos de crescimento da produtividade redundaram em percentuais baixos de aumento salarial. O crescente desemprego resultou do baixo aumento da produção e do investimento (BRENER, 1999, *apud* ANTUNES, 2000, pp. 30-31).

Mesmo não sendo a crise e a reestruturação do capital o objeto da análise desta pesquisa, muitas análises atualmente disponíveis atestam a ingenuidade intelectual e a superficialidade teórica das tentativas de configuração de determinado fenômeno social desprovido de sua historicidade, sobremaneira das contradições e principais categorias conceituais que o definem. Nesse aspecto, a compreensão de que se dispõe no momento leva a conceber que só é possível apreender algum nível de entendimento da Gestão Escolar Democrática na contemporaneidade – campo em que se encontra o objeto desta pesquisa – a partir da sua contextualização e da análise de sua conformação histórica.

Outro elemento pertinente a esta tentativa de contextualização do problema em foco é a questão que, a partir do final da década de 90, ficou

convencionada como o “Consenso de Washington”. Ao que se sabe, tal expressão traduz o receituário neoliberal formulado pelo núcleo central do capitalismo mundial (Estados Unidos, Inglaterra e Japão) e imposto aos demais países, em particular aos países da América Latina e do Caribe.

Na visão de Cannabrava Filho (2003), o que ficou mundialmente conhecido como “Consenso de Washington” expressa, na realidade, o grau de entendimento comum a que chegaram o governo norte-americano e os organismos financeiros privados e multilaterais acerca dos investimentos que haviam feito sob a forma de empréstimo aos países em desenvolvimento. Segundo tal entendimento, os recursos financeiros destinados aos países em desenvolvimento estavam sendo desperdiçados. E o pior: além de não resolverem seus problemas econômicos, muitos países devedores estavam se tornando inadimplentes. Nada mais desesperador para um organismo financeiro que o risco da redução dos seus lucros. Foi nesse ponto que teve destaque a contribuição dos intelectuais orgânicos (fazendo uso aqui de um conceito gramsciano), liderados por John Williamson, do Institute for International Economics, numa linha teórica que se coadunara às formulações anteriores da Escola de Chicago capitaneadas pelo professor Milton Friedman.

Concebendo-se a sociedade capitalista como unidade contraditória e estratificada, na qual a base material condiciona a política, a cultura e as relações constituintes do metabolismo social, e que, dentre tais relações, a mais determinante é a relação capital e trabalho, que tipo de democracia se faz hegemônica na atual conjuntura internacional e brasileira? Tal qual a economia de mercado que reina absoluta em escala mundial, a democracia que se faz hegemônica na sociedade em âmbito global é, indubitavelmente, a liberal. Sendo este um fato incontestável, quais as condições disponíveis ou mobilizáveis para se vivenciar nas instituições sociais, particularmente no espaço escolar, efetivos processos democráticos que se projetem para além da lógica mercadológica do capital?

Ao se analisar a sociedade brasileira em sua historicidade, a partir de uma visão de totalidade, deve-se concebê-la não como uma realidade em si, mas como parte de um todo bem mais abrangente que se estende para a América Latina, para o continente americano e para a sociedade mundial. Dessa forma, o Estado, o governo e o povo brasileiro como componentes de uma mesma totalidade nacional, encontram-se implicados em um grande dilema ético-político, sócio-organizativo e

cultural. Esse dilema é inerente à configuração histórica da própria sociedade brasileira, que prossegue em descompasso com o tom e o ritmo observado no hemisfério norte, embora a ele historicamente submetido.

Diversos fatos da história brasileira, a exemplo do prolongamento do sistema escravista e colonialista, atestam a factualidade de tal descompasso. Ainda a esse respeito, pode-se, por exemplo, ressaltar, no âmbito econômico que, enquanto nos Estados Unidos e em muitos países da Europa, da segunda metade da década de 40 até o início dos anos 70, triunfou o modelo de produção taylorista-fordista, no Brasil, só dos anos 60 em diante é que foi intensificada a produção industrial, fortemente determinada pelo capital estrangeiro.

Outro descompasso diz respeito à própria reestruturação do capitalismo mundial sob a configuração neoliberal. Enquanto nos Estados Unidos e na Europa, já a partir dos anos 80 avançava a doutrina neoliberal, quando a democracia foi reduzida à lógica e aos valores do capital, já em avançado estágio de reestruturação, no Brasil, nessa década, os movimentos sociais e as organizações progressistas retomavam a todo vapor um amplo processo de lutas e manifestações públicas pela redemocratização do poder político.

Para que a democracia desencadeie efeitos seculares, é necessário que ela adquira vitalidade indestrutível, um ímpeto irrepresável de desenvolvimento e capacidade de aperfeiçoamento contínuo. Em um país que não conseguiu sequer envolver os cidadãos, os partidos e o aparelho estatal na prática corrente dos princípios democráticos elementares, aí se acha um tremendo desafio (FERNANDES, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 163).

Apesar de tal nível de fragilidade democrática, sabe-se que, embora de forma localizada, algumas experiências têm avançado, inclusive no campo educacional. Especificamente sobre as formas de gestão escolar, a despeito do enquadramento formal a que historicamente tem sido submetido o processo de construção e implementação de projetos pedagógicos e conselhos escolares, não se deve desconsiderar o potencial formativo de tal processo.

Para analisar os vários ângulos dessa problemática, este trabalho se desenvolve em três capítulos metodologicamente ordenados para uma abordagem que se orienta do geral para o específico, ou seja, em que o foco de análise toma sempre o contexto como ponto de partida.

No primeiro, apresentam-se referências epistemológicas e teórico-metodológicas do problema pesquisado. Também nesse capítulo, discorre-se sobre

as principais categorias conceituais constituintes da temática “Gestão Escolar Democrática”.

O segundo capítulo expõe um estudo sobre como se apresenta a gestão escolar democrática na sociedade brasileira, suas concepções e nível de efetivação, tentando situá-la no contexto do mundo globalizado e da transnacionalização do capital. Finalmente, esse capítulo contempla também uma breve investigação acerca dos aspectos inerentes à gestão democrática no âmbito da institucionalidade – códigos, normas e dispositivos legais.

O terceiro e último capítulo trata da questão dos instrumentos institucionais de gestão dos sistemas oficiais de ensino no Estado brasileiro, na tentativa de identificar suas potencialidades para instaurar e assegurar a efetivação de uma gestão democrática no setor educacional. Cumpre ressaltar que não se tem a pretensão de, dentro dos limites deste trabalho, abarcar a totalidade dos instrumentos institucionais de gestão que vigoram atualmente no Estado brasileiro. Desse modo, o estudo se limita a um esforço de análise conceitual, particularmente de dois instrumentos institucionais de gestão: o “Conselho Escolar” e o “Projeto Político-Pedagógico”, ainda assim, conscientes da impossibilidade de esgotá-los.

2 REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Ao tentar sistematizar algum nível de conhecimento acerca do fenômeno sociopolítico conceituado como “gestão democrática”, buscou-se inicialmente apoio em alguns pressupostos epistemológicos e teórico-metodológicos que expressassem uma concepção de mundo, de natureza, de sociedade, de homem, de realidade, de conhecimento etc. orientada para a transformação. Dentre diversas correntes filosóficas, vê-se em Kosik (1976, pp. 41-42) que:

O pensamento dialético parte do pressuposto de que o conhecimento humano se processa num movimento em espiral, do qual *cada início* é abstrato e relativo. Se a realidade é um todo dialético e estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um processo de *concretização* que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlação em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento *recíproco* e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade (grifos do autor).

Comungando da formulação acima, a análise se propõe, neste primeiro momento, delinear a opção metodológica que orienta o enfoque da realidade a ser pesquisada.

Desvelar o mundo para torná-lo inteligível é, inequivocamente, uma das funções precípuas da ciência. No cumprimento dessa missão, o grande desafio que tem inquietado a comunidade científica de modo geral e, em especial, os cientistas sociais é a questão da adequação ou da inadequação do método utilizado na realização de determinada pesquisa.

Um pressuposto teórico aqui adotado como aporte consiste na reafirmação do conhecimento como um produto cultural, gerado historicamente por homens inseridos em realidades concretas, em função de necessidades específicas (DAMASCENO, 2005). Dessa premissa, pode-se concluir que não existe “o conhecimento”, posto que, por mais positivista que se reivindique o método de investigação, a apreensão da realidade social estará sempre condicionada à leitura do sujeito que a investiga. Entretanto, seja na lógica formal ou na concepção dialética, o conhecimento, apesar de limitado e historicamente condicionado, é também expressão de verdade. De acordo com Kosik (1976, p. 40):

Princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da realidade concreta, que antes de tudo significa que cada

fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo.

O segundo pressuposto em que se apóia este estudo diz respeito à natureza da realidade social como um todo eminentemente contraditório, permeado de interesses antagônicos que, ao se confrontarem, geram um permanente movimento que impulsiona a transformação. É o movimento constituinte da dialética social que Marx sintetizou como a lei da transformação universal e do desenvolvimento incessante. A esse respeito, veja-se o que expressou Lefebvre (1979): “A contradição mais flagrante, mais dramática, apresenta-se-nos como aquela entre a vida e a morte (entre o ser e o nada, mas em toda a profundidade e realidade do concreto)”.

Vale aqui atentar para algumas das principais categorias constituintes da teoria marxista, a exemplo da concepção de realidade, compreendida como um todo constituído por partes antagônicas a que Marx qualificou de “unidade de contrários”, ao se referir ao permanente estado de conflito de interesses divergentes verificados no seio da sociedade, o qual é, por sua vez, responsável pela alimentação do movimento de transformação e desenvolvimento incessante dessa mesma sociedade.

Um outro pressuposto epistemológico fundamental em que se apóia metodologicamente esta pesquisa é a categoria de totalidade. Pensar a realidade enquanto categoria de totalidade supõe concebê-la como um todo integrado de partes articuladas e mutuamente influenciáveis – lei da ação recíproca e da conexão universal. Esse todo, além de heterogêneo, é, como pensava Marx, uma unidade de contradições em que os conflitos de interesses imprimem um caráter dinâmico ao desenrolar dos fatos, bem como promovem as sucessivas transformações que se processam no corpo social como tradução da historicidade inerente à espécie humana. “Na realidade, totalidade não significa *todos os fatos*. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSÍK, 1976, p. 35, grifos do autor).

Ao identificar tal categoria teórica no objeto desta pesquisa – a gestão escolar democrática –, admite-se que tal fenômeno, mesmo quando buscado em uma realidade específica, delimitada no âmbito de uma com(unidade) escolar, não se explica ou se reduz a si mesmo. Na prática, admite-se que cada realidade

particular se expressa como parte de um todo bem mais abrangente que se estende para uma realidade municipal, estadual, federal e atinge a esfera do global. Assim, qualquer que seja o atual perfil da gestão escolar democrática nas diferentes esferas, reflete não apenas sua própria imagem, mas uma realidade que é, ao mesmo tempo, específica e condicionada pelos diversos contextos em que se encontra inserida.

Em “O que é dialética”, vê-se que, em se tratando de conhecimento, a visão de conjunto é sempre provisória, e que a partir dela não se pode pretender dar conta de apreender toda a realidade investigada, por maior que seja a precisão técnica e a eficiência metodológica. Conforme Konder (2004, p. 37), “a realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que a gente tem dela”. Dessa forma, a dialética recomenda que se busque a elaboração de sínteses. “A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta numa situação dada” (*Ibid.*).

2.1 Gestão Escolar Democrática

A temática “gestão escolar democrática” constitui o núcleo conceitual em torno do qual se propõe empreender esta investigação científica. Composta das três categorias conceituais – gestão, gestão escolar e democracia –, essa temática configura um fenômeno muito complexo, tanto em sua dimensão social como conceitualmente. Em sendo a ciência o processo metodológico que trata, sobremaneira, de decompor fenômenos complexos para recompô-los em seguida, ressignificando-os, buscar-se-á neste primeiro momento apreender separadamente alguns dos significados teóricos de cada uma dessas três categorias conceituais.

O conceito de *gestão*, conforme sugere Medeiros (2003 [*on line*]), teve ênfase particular a partir do advento da modernidade. Nesse aspecto, essa autora buscou sustentação nas formulações teóricas de Popkewitz, segundo o qual “o controle racional da natureza e das pessoas organizaria o desenvolvimento e a inovação da sociedade” (POPKEWITZ, 1997, *apud* MEDEIROS, 2003, p.30).

O pensamento expresso acima sintetiza a essência de uma concepção de gestão que se pauta pelo controle racional da natureza e das pessoas como pré-condição para o desenvolvimento e a inovação da sociedade. Aqui caberia perguntar quem controlaria as pessoas e de quem seria tal racionalidade?

Outros estudos dão conta de que o conceito clássico de gestão está mais vinculado às formulações teóricas de Taylor (1911) com a sua organização científica do trabalho, e de Fayol. Este, em 1916, apresentou a obra intitulada “*Administration industrielle et générale*”, na qual identifica 14 princípios da eficácia produtiva, dentre os quais: autoridade, disciplina, obediência, hierarquia, bondade, equidade, boa vontade... Para ele, a gestão é o cerne de uma organização e gerir é prever e planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar.

A preocupação com a sistematização das práticas de organização e administração, tal como as conhecemos no mundo ocidental, se manifesta a partir do século 19, por ocasião da explosão organizacional imposta pela revolução industrial. Com a consolidação desta, no início do século 20, surgiram as *teorias de administração*, protagonizadas por Taylor (1911), nos Estados Unidos da América; Fayol (1916), na França; e Weber (1921), na Alemanha (SANDER, 2005, p. 120, grifo do autor).

As teorias de administração desenvolvidas por Taylor, Fayol e Weber integram a denominada Escola Clássica de Administração. Amplamente difundidas e aplicadas em praticamente todos os espaços da organização social: indústria, comércio, Estados, igreja, escola, etc., essas teorias estabeleceram princípios e estruturas organizacionais para unir as ações de governo nas diversas formas organizativas e nas distintas áreas da atuação humana.

Cada um dos protagonistas das teorias clássicas tinha por objetivo desenvolver uma *teoria geral da administração*, com políticas e práticas aplicáveis à condução dos destinos de qualquer organização humana, independentemente de sua natureza e de seus objetivos (SANDER, 2005, p. 120, grifo do autor).

Ainda com base no estudo de Sander (2005), vê-se que, no decorrer da história organizativa, a própria natureza das organizações foi definindo sua forma específica de administração. Assim, a administração empresarial ficou mais definida pela teoria gerencial de Taylor, a administração industrial se identificou com a proposição teórica de Fayol e a administração pública foi protagonizada por Wiloughby. Essa tendência à definição de distintas naturezas administrativas deu origem ao denominado “princípio da especificidade no campo administrativo”, o qual marcou fortemente também, ao longo dos anos, a administração da educação, como campo de estudo e atividade profissional.

A produção do conhecimento, portanto, foi estimulada no âmbito da administração industrial, inicialmente impulsionada pela ética protestante,

interpretada na sociologia Weberiana; na seqüência, pela sua teoria da burocracia e, posteriormente, pelo enfoque comercial da administração de negócios.

No âmbito da administração empresarial, à luz da própria concepção Taylorista de *Management*, desenvolveram-se novos conceitos administrativos, como os de *gestão* e *gerência*, que rapidamente invadiram as distintas áreas temáticas da administração (SANDER, 2005, p. 121, grifos do autor).

A formulação acima destacada reúne elementos de análise muito esclarecedores; por exemplo, destaca-se a influência do Taylorismo para o surgimento do conceito de gestão, bem como revela sua origem na área da administração empresarial. De certo modo, pode se dizer que o conceito de gestão traduz a transmutação por que tem passado a ação e o significado administrativo ao longo do século 20. “Surgiram, assim, os cargos de **gestor** e **gerente**, em substituição ou adição aos de **administrador** e **diretor**” (SANDER, 2005, p. 121, grifos do autor).

Ao sumariar as referências conceituais que sustentam essa pesquisa, fica evidente que não apenas o conceito (teoria), mas, sobretudo, a experiência de gestão são prerrogativas originárias da área econômico-produtiva. Se em seu processo evolutivo o conceito de gestão se estendeu a outras formas de organização social, como, por exemplo, à organização escolar, sua origem revela seu vínculo “umbilical” com as teorias econômicas, que, particularmente em sua acepção clássica, consagraram-se como a grande “mola mestra” do capitalismo industrial da fase taylorista/fordista. Só algumas décadas depois, já na segunda metade do século XX, é que emerge no debate da gestão uma vertente teórica que aborda a concepção de gestão participativa. Nessa perspectiva, “o administrador deve articular os diversos segmentos envolvidos no processo para que se organizem e, de forma coletiva e compartilhada, envolvam-se numa discussão/ação para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária” (BOTLER, BORBA e FERREIRA, 2000, p. 7 [on line]).

Ao observarem que as mudanças do perfil e da prática do administrador diante das recentes perspectivas conjunturais contribuem para a emergência de novos conceitos em educação, Botler, Borba e Ferreira (2000 [on line]) ressaltam que, contrapondo-se ao modelo de Taylor e Fayol, insurge-se George Elton Mayo (1933), que defende uma proposta de administração organizacional voltada tanto para os objetivos das organizações quanto para os das pessoas. Essas mesmas

autoras recorrem às formulações de Chiavenato (1993), segundo o qual, na concepção de Mayo, “[...] a pessoa humana é motivada essencialmente pela necessidade de estar junto, de ser reconhecida, de receber adequada comunicação”. (CHIAVENATO, 1993, *apud* BOTLER, BORBA e FERREIRA, 2000, p. 2). Essa idéia contraria radicalmente a proposição taylorista, uma vez que esta localiza a motivação do empregado exclusivamente no salário.

Antes de discorrer acerca do conceito de gestão escolar, convém anteceder-lo de algum nível de discussão acerca do conceito de organização, para o que se adota como referência uma formulação de Nunes (2006, p. 1 [*on line*]), que recorre, por sua vez, ao conceito clássico de organização:

Um conjunto de duas ou mais pessoas que realizam tarefas, seja em grupo, seja individualmente, mas de forma coordenada e controlada, atuando num determinado contexto ou ambiente, com vistas a atingir um objetivo pré-determinado através da afetação eficaz de diversos meios e recursos disponíveis, liderados ou não por alguém com funções de planejar, organizar, liderar e controlar.

Quanto ao conceito de *gestão escolar*, toma-se, mais uma vez, como ponto de partida, o trabalho de pesquisa Medeiros (2003). Nomeando-o de *gestão educacional*, ela recorre à contribuição teórica de Vieira (1997), segundo o qual tal conceito:

Se refere ao processo de direção e orientação do trabalho educativo em todos os níveis, envolvendo atividades de formulação de política educacional e tomada de decisão, bem como a dinâmica de execução e controle das ações nas diferentes esferas previstas nos modelos de organização, a fim de atingir objetivos definidos. Deve referenciar-se em parâmetros sociais, culturais, políticos e econômicos (VIEIRA, 1997, *apud* MEDEIROS, 2003, p. 30).

Já conforme Oliveira, M. (2005), vê-se que, de uma forma mais abrangente, sobressaem como matrizes teórico-filosóficas duas concepções de gestão escolar, com configurações bem distintas: a concepção técnico-racional e a concepção sociocrítica.

Pode-se dizer que, em rigor, essas duas concepções de organização e gestão educacional representam as principais vertentes teórico-metodológicas instauradoras da dialética político-organizativa que desencadeia e alimenta o debate acerca da gestão no âmbito da área educacional.

Para melhor compreender os fundamentos constituintes de uma e de outra concepção, recorre-se aos estudos de Oliveira, M. (2005), que apresenta suas respectivas características: a) *concepção teórico-racional* - centralização de poder

(ênfase à subordinação e hierarquização), visão burocrática e tecnicista da escola, administração regulada (rigidez nas normas e procedimentos), prescrição detalhada de funções e tarefas (divisão técnica do trabalho), comunicação linear e vertical, priorização das tarefas sobre as pessoas; b) *concepção sociocrítica* - nesta matriz são conformadas três tendências não antagônicas, mas com aspectos diferenciados na forma, sem comprometer a essência que lhes atribui unidade. A primeira tendência é a autogestionária, que estabelece vínculos entre as formas de gestão internas e as de autogestão social, prima pelas decisões coletivas (despreza qualquer forma de autoridade e poder), dá ênfase à auto-organização do grupo, recusa normas e qualquer sistema de controle (a responsabilidade é coletiva), prioriza o poder instituinte pela participação e enfatiza menos as tarefas e mais as inter-relações. A segunda tendência é a interpretativa, que considera a escola uma realidade social subjetiva, privilegia a ação organizadora, com valores e práticas compartilhadas, dá ênfase às interpretações, aos valores, às percepções e aos significados e destaca o caráter humano, desprezando o formal e o normativo. Por fim, tem-se a tendência democrático-participativa, que investe na objetividade mediante coleta de informações, prima pelos procedimentos de acompanhamento e avaliação sistemáticos (diagnóstico, apoio, reorientação, tomada de decisões), direção e avaliação coletiva (responsabilidade de todos), explicitação dos objetivos sociopolíticos e pedagógicos, articulação permanente entre direção e demais segmentos da escola e pela ênfase à qualificação e competência profissional.

A propósito, desta última tendência, julga-se procedente ressaltar aqui alguns dos seus princípios, quais sejam: autonomia da escola e da comunidade, relação orgânica, envolvimento da comunidade, planejamento das atividades, formação continuada, utilização de informações concretas, avaliação compartilhada e relações humanas produtivas e criativas.

Dentre as três categorias principais que compõem o objeto de investigação do presente estudo, elegeu-se a categoria *democracia* como a de maior significação, uma vez que todo este trabalho de investigação está metodologicamente orientado para a apreensão dos seus aspectos na realidade delimitada como objeto da pesquisa – a gestão escolar na perspectiva democrática: elementos teóricos e instrumentos institucionais de gestão a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1.2 Sobre o conceito de democracia

Conforme atestam reiteradas vezes as inúmeras formulações acerca do tema ou conceito de democracia, ninguém legou maior contribuição teórica e prática a essa instituição que o povo grego. Mais que o conceito e a prática da democracia, os gregos aprofundaram e deixaram como maior legado do mundo antigo à posteridade seu gosto e fascínio pelo exercício e significado da política na sua acepção originária. “Entendiam-na – a política – como uma ciência superior, determinante de qualquer organização social e com inquestionáveis reflexos sobre a vida dos indivíduos” (VOLTARIE [s.d.] *apud* TERRA, p. 1 [*on line*]).

Na rica experiência política da Grécia antiga, Atenas figura como marco histórico e berço da democracia. Registros históricos dão conta de que, em 560 a.C., Pisistrato, um líder popular, havia tomado o poder por meio de um astucioso estratagema, tornando-se o homem-forte da pólis. Segundo consta, apesar da situação de ilegalidade de sua ascensão ao poder político, isso não o impediu de fazer uma administração que impulsionou a prosperidade e o bem estar social na capital Ática.

A menção a esse fato histórico é muito importante porque, segundo os historiadores, marca um momento em que a sociedade antiga efetivamente experienciou um poder político diferenciado das tradicionais tiranias e oligarquias que sempre reinaram como forma de governo no mundo antigo. Foi a partir dessa nova conotação de poder político mais voltado para o bem estar geral da sociedade que o povo emergiu como sujeito de poder político. Pode-se dizer que estava criado o “gene” político da democracia – o poder do povo.

Dentre os filósofos clássicos da Grécia ocidental, Aristóteles é destacado como um dos que mais teorizaram no âmbito da filosofia política. Aristóteles escreveu vários tratados políticos. Ele classificou a política como pertencente às “ciências práticas”, qualificando-as como sendo aquelas que ajudam a agir visando à felicidade e ao bem-estar dos homens e, portanto, merecedoras de um estudo especial.

Aristóteles, que viveu no século IV a.C., inspirando-se nos fenômenos da natureza, concluiu que a política se assemelhava ao vento, no que diz respeito à sua regularidade. Para ele, os ventos tinham uma constância no soprar: sempre para o norte ou sempre para o sul. Essa era a regra; no entanto, ele constatou que havia

desvios de toda ordem. Segundo Aristóteles, na política acontecia da mesma forma; ou seja, regularidades como regra e desvios como exceção. Dentre as formas de desvios ocorridas na política, Aristóteles qualificava a tirania como a mais nociva, seguida da oligarquia; e a democracia como a pior dentre as boas e a melhor dentre as más.

Feita inicialmente esta tentativa de situar histórica e filosoficamente a origem da democracia, far-se-á agora um breve apanhado de elementos essenciais da produção teórica de alguns dos grandes pensadores que se dedicaram ao tema da democracia: Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Habermas e Norberto Bobbio. A intenção é confrontar as proposições teóricas desses grandes pensadores sobre a democracia, ressaltar alguns eixos centrais que atribuem originalidade e distinção às suas respectivas concepções de democracia e ainda tentar identificar elementos de convergência e complementaridade entre suas análises.

Por uma questão didático-pedagógica, situam-se os teóricos Hobbes, Locke e Rousseau como nomes de grande destaque enquanto formuladores do pensamento liberal. No entanto, a análise se apóia não diretamente em suas obras, mas em trabalhos de pesquisa científica disponíveis na bibliografia pertinente.

Sobre Locke, Hobbes e Rousseau, recorre-se a uma pesquisa disponibilizada por Machado Neto (2006 [*on line*]) e na obra *Convite à Filosofia*, de Chauí (2002). Conforme estudo do primeiro, na obra “Segundo tratado sobre governo”, Locke expôs suas idéias sobre o “estado de natureza”, a formação e a condução do corpo político. Ainda com base no mencionado estudo, para Locke o homem nasceu sob o “estado natural” ou “de natureza”, quando não existia poder comum ou lei estabelecida, exceto a lei natural, que é a razão humana.

Para Locke, o estado natural tem uma lei de natureza para governá-lo e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que a consulte, por serem iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses. Para Locke, os executores dessa lei são os próprios homens e cada indivíduo tem o direito de castigar o ofensor da lei.

Ainda conforme o estudo mencionado, no “estado de natureza” imaginado por Locke, o direito de propriedade existe e tem um fundamento lógico, qual seja: sendo o indivíduo senhor de seu corpo, é, logicamente, igualmente proprietário dos frutos de seu trabalho. E, ao modificar a natureza, um bem que é comum a todos, pelo trabalho de seu corpo, é de direito do homem a propriedade sobre aquilo que

ele modificou. Dito de outra forma, o homem, na lógica do direito natural de Locke, contrai direito sobre o produto resultante de seu trabalho e pode recorrer à força para salvaguardar sua propriedade. “Essa mesma lei também regulamenta e limita a propriedade: o homem só tem direito sobre aquilo que pode usufruir”. E, se alguém se apropriar de um recurso da natureza em quantidade além do que pode usufruir, deve ser punido.

Na opinião de Machado Neto, embora Locke defenda que a lei da natureza permita uma vivência perfeita para os homens, ela não dispõe de mecanismos para resolver as inevitáveis controvérsias geradas no ambiente social. Assim, o pensador avança também nesse aspecto, ao propor a fundação de um poder político e a criação do estado civil ou de sociedade. Para ele, a fundação de um corpo político e a criação do estado de sociedade implicaria abdicação, pelo homem, de parte do seu poder original em favor da regulamentação dos poderes da sociedade.

Como Locke então concebe o poder de estado de sociedade? Conforme evidenciado por Neto, no estado de sociedade proposto por Locke, os homens abrem mão de parte do seu poder original em favor de um poder supremo, que é, na sua concepção, o poder legislativo. Para ele, na estrutura de poder do Estado há também a instância do poder executivo, que é responsável por executar as leis em vigor e, conseqüentemente, punir infratores.

Um aspecto da proposição de Locke em que se identifica uma relação direta com a questão da democracia, pode ser verificado nesse pequeno trecho:

A comunidade, por meio da escolha da maioria, elegeria representantes para atuarem como legisladores. Estes poderiam, contudo, ser destituídos e o próprio modelo do poder legislativo poderia ser transformado de acordo com os interesses da comunidade (NETO, 2004, p. 3).

Chauí (2002) disponibiliza elementos teóricos a respeito dos significados de “estado de natureza”, “contrato social” e “estado civil”. Ressalta-se que essa desenvolve estudo pautado na busca do significado originário do conceito de democracia e na tentativa de apreender suas modificações ao longo do tempo em função do embate das diferentes concepções que emergem no contexto sociohistórico.

Segundo Chauí (2002, p. 399), “O conceito de estado de natureza tem a função de explicar a situação pré-social, na qual os indivíduos existem isoladamente”. Para ela, dois pensadores tiveram maior destaque quanto à

formulação da teoria do estado de natureza: Hobbes (no século XVII) e Rousseau (no século XVIII). Na concepção de Hobbes, em estado de natureza os indivíduos vivem isolados e em permanente luta, existindo assim uma guerra constante de todos contra todos. Nesse estado, conforme analisa a autora, imperam o medo e a violência. É que, “[...] para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam”. (CHAÚÍ, 2002, p. 399). No entanto, prossegue Chauí, “[...] nem as armas nem as cercas eram suficientes para garantir a segurança permanente aos indivíduos, pois tais meios eram sempre superados por outros de maior poder destrutivo. Nessas condições, a única lei prevalente era a do mais forte”.

A partir dessa leitura de Chauí, pode-se perceber que, na concepção hobbessiana de “estado de natureza”, a marca de maior ênfase é o conflito. E que em tal estado, as relações entre os humanos são hostis, de dominação e submissão.

Já na concepção de Rousseau, conforme Chauí (2002, p. 399), “em estado natural, os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a natureza lhes dá, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, grito e o canto, numa língua generosa e benevolente”.

Até esse ponto as duas concepções apresentam-se diametralmente opostas, ou seja, uma concebe o “Estado de Natureza” como eminentemente conflituoso e a outra, como harmonioso. Entretanto, como bem frisa Chauí, esse estado de felicidade original, em que os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente, expresso na concepção rousseauiana, termina quando alguém cerca um terreno e diz: é meu! É nesse ponto, conforme Chauí, que surge a divisão entre o meu e o teu ou, dito de outra forma, no surgimento da propriedade privada, as concepções de Hobbes e Rousseau se aproximam.

Nesse ponto, a análise de Chauí introduz uma categoria fundamental para aproximar ou validar as concepções de Hobbes e Rousseau: a propriedade privada. Percebe-se claramente a propriedade privada como a fonte geradora do conflito social que emerge e se faz presente ainda na sociedade primitiva. A esse respeito, pode-se também recorrer a Marx (1982, pp. 150-151), quando afirma:

Inicialmente, o direito de propriedade parecia buscar-se no trabalho pessoal. Ao menos, era preciso admitir esta hipótese. Com efeito, os proprietários que se enfrentavam tinham todos os mesmos direitos; um não poderia adquirir mercadorias do outro a menos que cedesse a sua, e esta só poderia provir do trabalho. Agora, a propriedade parece, para os capitalistas, como um direito de se apropriar, sem pagamento, do trabalho

alheio ou do produto desse trabalho, e, para os operários, como a impossibilidade de se apropriar de seu próprio produto.

Sobre a questão do “contrato social”, de acordo com Machado Neto (2006 [on line]), Rousseau buscou encontrar uma forma de associação que fosse capaz de proteger e defender a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum e pela qual cada um, unindo-se a todos, só teria que obedecer a si mesmo, o que lhe faria permanecer tão livre quanto antes.

Para Chauí (*Ibid.*), a passagem do estado de natureza à sociedade civil se dá por meio de um *contrato social* e, com este, os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder de criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política.

Para Hobbes, conforme Chauí (2002, p. 400), “o soberano pode ser um rei, um grupo de aristocratas, ou uma assembléia democrática”, pois, na concepção hobbessiana, “o fundamental não é o número dos governantes, mas a determinação de quem possui o poder ou a soberania”.

Chauí comenta ainda que, para Hobbes, o Estado é o senhor absoluto da soberania, sendo, portanto, o soberano, que, por meio de instituições públicas, tem o poder de promulgar e aplicar as leis, definir e garantir a propriedade privada e exigir obediência incondicional dos governados, desde que respeite dois direitos naturais: o direito à vida e à paz, pois foi por eles que o soberano foi criado.

Já para Rousseau, conforme Chauí, o soberano é o povo, este entendido como a vontade geral, pessoa moral coletiva livre e corpo político de cidadãos. Na concepção de soberania de Rousseau, “os indivíduos, pelo contrato, criam-se a si mesmos como povo e é a este que transferem os direitos naturais para que sejam transformados em direitos civis” (CHAUÍ, 2002, p. 401).

Assim, tanto em Hobbes como em Rousseau, a propriedade privada ainda não é concebida como um direito natural. E mesmo admitindo-se que no “Estado de natureza” concebido por Hobbes e no “Estado de sociedade” de Rousseau os indivíduos se apossam da terra e dos bens, tal posse é o mesmo que nada, pois até então não existem leis para garanti-las.

É exatamente na superação desse limite que separa a propriedade privada do direito natural que se destaca a contribuição do teórico liberal John Locke. Conforme Chauí, Locke parte da definição do direito natural como direito à

vida, à liberdade e aos bens necessários para a conservação de ambas, bens esses conseguidos pelo trabalho. Desse modo, o desafio de Locke era fazer do trabalho o legitimador da propriedade privada enquanto direito natural. Para tal intento, Locke recorreu à força da religião, como bem ilustra o trecho a seguir:

Deus, escreve Locke, é um artífice, um obreiro, arquiteto e engenheiro que fez uma obra: o mundo. Este, como obra do trabalhador divino, a ele pertence. É seu domínio e sua propriedade. [...] Deus instituiu, no momento da criação do mundo e do homem, o direito à propriedade privada como fruto legítimo do trabalho. Por isso, de origem divina, ela é um direito natural (CHAUÍ, 2002, p. 401).

Chauí enfatiza que o Estado existe a partir do contrato social. Assim, no aparente e formal o Estado tem as funções que Hobbes lhe atribuiu. No entanto, conclui que sua principal finalidade é garantir o direito natural de propriedade, como astuta e sagazmente defendeu Locke. Neste ponto, a conclusão de Chauí se aproxima fundamentalmente da teoria de Habermas, quando este formula a tese da ótica sistêmica e a do mundo vivido. Ao apresentar tal tese, Habermas também caracteriza a sociedade como dicotômica, pois a concebe constituída por “mundo vivido”, traduzido pela intersubjetividade que se processa no cotidiano da informalidade da dinâmica social, e por “mundo administrado”, que se ampara no âmbito do formal.

O conceito de democracia foi também objeto de análise e intervenção da filosofia política do grande pensador alemão do século XIX George Wilhelm Friedrich Hegel. Tentar-se-á apreender alguns elementos da contribuição de Hegel à teoria e a prática da democracia apoiando-se num trabalho de Coutinho – “Hegel e Democracia” (1997).

Para Coutinho, uma das chaves da leitura da filosofia política de Hegel é a sua relação com a problemática da vontade geral, na acepção de Rousseau. Porém, se, num primeiro momento de sua juventude, Hegel foi grande entusiasta do pensamento rouseauniano, na maturidade manifestou publicamente sua divergência com a idéia de “vontade geral” formulada por Rousseau, considerando-a abstrata e subjetivista. É especialmente na filosofia do direito que Hegel busca superar as aporias do subjetivismo rouseauniano. Fazendo isso, acabou por abandonar alguns aspectos do conceito moderno de democracia, em particular o de soberania popular.

Na fase juvenil, conforme Coutinho, nos famosos “Escritos teológicos”, Hegel critica a sociedade cristã-burguesa do seu tempo, denunciando nela, com muita amargura, um predomínio do privado sobre o público. Tal prevalência, ele

qualificou como a decadência da eticidade. Como alternativa a esse estado de coisas, Hegel chegou a propor um retorno ao modelo político grego, que significaria a vivência de uma comunidade humana solidária fundada no predomínio do público sobre o privado, que, em rigor, se assemelhava ao que propusera Rousseau no seu famoso “Contrato social”.

Já na maturidade, Hegel desencadeou uma grande empreitada teórica a qual chamou de “reconciliação com o real”. Essa reconciliação consistia na busca da superação de sua problemática juvenil rousseauiana. Hegel se dá conta de que, no mundo moderno, havia se consolidado figuras sociais que tornavam inviável a proposta de retorno ao modo de organização social da pólis greco-romana.

O Hegel maduro, ao contrário de Rousseau, não pretendia contrapor como coisas reciprocamente excludentes o privado e o público, o singular e o universal, mas buscava, sim, agora, mostrar que, entre esses dois momentos, dava-se uma mediação dialética, através da *particularidade*, e que tal mediação teria seu principal espaço de explicitação na “sociedade civil”. Ao introduzir a categoria da particularidade, Hegel identifica uma nova peça da complexa estrutura social anteriormente analisada e teorizada por Hobbes, Locke e, sobretudo, por Rousseau.

Coutinho ressalta que, na crítica a Rousseau, Hegel foi categórico em afirmar que, tendo este entendido a vontade universal não como a racionalidade em si e para si da vontade, mas apenas como o elemento comum que deriva da vontade singular, ele faz com que a associação dos indivíduos no Estado se torne um contrato, algo que, portanto, tem como base o arbítrio desses indivíduos, imperando, dessa forma, a opinião e o consenso explícito deles. E ao conceder tais prerrogativas, o contrato social favoreceria uma injustificada extrapolação de um instituto do direito privado para o campo do direito público.

Para combater a instituição do contrato social rousseauiano, Hegel faz uma problematização, segundo a qual a vontade geral tem uma base objetiva, ou seja, sofre um processo de determinações histórico-genéticas que transcende a ação dos indivíduos e seus projetos volitivos e singulares.

Ainda em relação ao conceito de vontade geral, em que Hegel reconhece o mérito de Rousseau, ele acrescenta que, enquanto componente essencial do mundo ético, ou seja, do significado do agir, a vontade geral não resulta de um postulado moral, não sendo, portanto, mero resultado da ação “virtuosa” dos indivíduos ouvindo a “voz da própria consciência”, como concebera Rousseau. Para

Hegel, a vontade geral se apóia numa comunidade objetiva de interesses que o movimento da realidade (à qual Hegel chamou de “razão” ou “espírito”) produz e impõe aos indivíduos, independentemente da consciência e do desejo deles, ainda que o faça astuciosamente, ou seja, valendo-se das “paixões” singulares dos próprios indivíduos.

Coutinho ressalta que, para Hegel, a figura plena da universalidade autoconsciente, ou seja, da vontade geral em si e para si é o próprio Estado e considera este como “realidade da idéia ética”, “realidade da vontade substancial”, “realidade da liberdade concreta”.

Coutinho sugere que, ao falar em corporações, Hegel introduz no âmbito da sociedade civil um ator coletivo que não representa a vontade singular nem a vontade plenamente universal, mas, sim, uma vontade particular.

Faz-se necessário ressaltar aqui a observação de Coutinho, dando conta de que, superando a concepção rousseauiana, que se fecha na contraposição entre o singular e o plural, Hegel introduz a categoria do particular. Tal categoria expressa o espírito corporativo, que se gera na legitimação dos interesses particulares. Com base nisso, conclui Coutinho (1997, p. 10):

Ora, ao propor uma ordem constitucional que combine indissolavelmente a realidade do pluralismo com a prioridade da vontade geral, Hegel supera as formulações unilaterais simetricamente inversas do liberalismo (que nega a vontade geral e o predomínio do público) e do democratismo Rousseauiano (que nega o pluralismo); e, com isso, malgrado suas eventuais intenções subjetivas, deu um importante contributo para a construção de uma teoria moderna da democracia.

Avançando no tempo até o século XX, far-se-á agora uma breve investigação do que pensa e propõe o filósofo italiano Norberto Bobbio sobre a democracia. Filósofo da contemporaneidade que, portanto, pode, alimentando-se das contribuições dos antecessores, a exemplo de Hobbes, Locke, Rousseau e mesmo Hegel, no trato da democracia, dispor não apenas de maior quantidade de insumos teóricos, mas também de maior acúmulo no âmbito das experiências democráticas em distintas sociedades nacionais, particularmente no mundo europeu moderno ou pós-moderno do século XX e início do XXI. Segundo ele, “Por regime democrático entende-se primeiramente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22).

Na obra intitulada “O futuro da democracia”, Bobbio denota não só compreensão teórico-filosófica acerca dos fundamentos e das experiências historicamente vivenciadas de democracia, mas revela clara convicção de que a democracia é a medida exata de um Estado político centrado no direito. Esse aspecto fica evidente no trecho destacado a seguir: “direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder” (BOBBIO, 2000, p. 23).

A propósito do grande valor que atribui ao direito enquanto mecanismo disciplinador do poder, Bobbio evidencia que o correto funcionamento de um regime democrático apenas é possível se esse se mantiver fiel à tradição que costuma ser chamada de “governo das leis”.

Bobbio considera a democracia como o contrato de um Estado pautado pelo direito. Veja-se isso em suas palavras: “O Estado despótico é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o Estado democrático, que é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do direito” (BOBBIO, 2000, p. 23).

Ao conceber a democracia como um contrato de Estado, Bobbio se aproxima da concepção rousseauiana, quando este propôs o “contrato social” como expressão do poder do povo, o que já fora, conforme visto anteriormente, criticado e superado por Hegel. Ao identificar uma nova categoria estruturante da sociedade moderna, a do interesse particular, Hegel sustenta a inadequabilidade do contrato social pautado pela vontade geral, pois tal vontade geral não guardaria correspondência com o mundo real em que predomina o interesse particular.

Ao que parece, nesse esforço de conceituação, Bobbio tenta formular um conceito de democracia que, além de não representar um choque com os conceitos mais contundentes e até certo ponto oponentes, como os de democracia direta *versus* democracia representativa, ainda dê conta de contemplar ambas as posições. Para tanto, ele opta por ressaltar um elemento comum aos distintos conceitos de democracia, que é a contraposição às formas de poder autocrático, conforme se pode verificar a seguir:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraproposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões e com quais *procedimentos* (BOBBIO, 2000, p. 30, grifo do autor).

A propósito das regras constituintes do poder de decisão em um regime democrático, faz a seguinte proposição:

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão (BOBBIO, 2000, p. 31).

Ao analisar a trajetória histórica da democracia, tanto no âmbito do ideário quanto das experiências efetivamente implementadas, Bobbio sugere a existência de um nítido contraste entre os ideais democráticos e a “democracia real”. Na fundamentação de sua tese, ele busca resgatar a origem do significado político-filosófico da democracia. Desse modo, afirma que a democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade e que, contrariamente à concepção de sociedade orgânica, dominante na idade antiga e na idade medieval, essa moderna concepção de democracia idealiza a sociedade como um todo que precede às partes. Portanto, nessa concepção, qualquer sociedade, especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos.

Bobbio reúne três eventos que para ele caracterizam a filosofia social na idade moderna e foram simultaneamente responsáveis pela dissolução do ideal orgânico e pela formação da concepção individualista, transcritos a seguir:

a) o contratualismo do seiscentos e do setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); b) o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o *homo economicus* e não o *politikón zôon* da tradição, que não é considerado em si mesmo, mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que, segundo Adam Smith, ‘perseguido o próprio interesse, frequentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretende realmente promovê-lo’ (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson, segundo a qual o Estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado); e, c) a filosofia utilitarista de Bentham A. Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista e, portanto, distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como ‘natureza’ e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula Benthaniana, na felicidade do maior número (BOBBIO, 2000, pp. 34-35, grifos do autor).

Conforme Norberto Bobbio, contrariando a doutrina democrática moderna, que propusera um estado sem corpos intermediários, o que aconteceu nos estados democráticos foi exatamente o oposto: “sujeitos politicamente relevantes tornaram-

se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações das mais diversas naturezas, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos” (BOBBIO, 2000, p. 35).

Nessa análise de que na sociedade moderna os sujeitos de poder político são cada vez mais os grupos e menos os indivíduos, Bobbio revela, nesse aspecto, uma grande aproximação com a análise já antecipada por Hegel. Este já identificara que entre a vontade geral defendida por Rousseau e a vontade do indivíduo assegurada pelo direito natural, na acepção de Locke, emergia uma terceira vontade com força sempre crescente que Hegel qualificou de “vontade particular”. Essa vontade ou poder particular é agora novamente identificado por Bobbio nas organizações, grupos e associações das mais diversas naturezas.

Ainda de acordo com Bobbio, o modelo ideal da sociedade democrática seria aquele de uma sociedade centrípeta, embora a realidade seja centrífuga, coexistindo vários pontos de poder. Ou seja, o que efetivamente vem se consolidando é o que se convencionou chamar de sociedade policêntrica ou poliárquica.

Para consubstanciar sua tese de que a democracia real configura a negação da democracia ideal proclamada na filosofia liberal, Bobbio destaca as promessas não cumpridas na implementação do ideal moderno de democracia, conforme se destaca de maneira resumida: 1^a) a sociedade política, constituída de indivíduos igualmente soberanos, que resultaria num estado total, sem corpos intermediários; 2^a) a representação política, o mandato livre, ou mandato fiduciário; 3^a) a derrota do poder oligárquico; 4^a) o princípio da liberdade enquanto autonomia, a eliminação da tradicional distinção entre governados e governantes, a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta; 5^a) a eliminação do poder invisível (máfia, camorra, lojas maçônicas anônimas,...); 6^a) a educação para a cidadania ou, conforme o rótulo cunhado pela ciência política americana nos anos cinquenta, a cultura política.

A primeira promessa não cumprida nomeada por Bobbio representa seguramente uma das maiores contradições e, simultaneamente, o inarredável desafio de um regime ou poder que se professa democrático. A não realização da igualdade de direitos e a baixa condição de cidadania da maioria da população de uma determinada sociedade ou mesmo do conjunto da sociedade humana mundial é inapelavelmente um forte indicador, se não da ineficiência, do quão superficial ainda

se encontra o estágio da experiência democrática em termos de transformações das estruturas de poder.

Mas Bobbio (2000) não apenas identifica as seis promessas não cumpridas pela “democracia real”, ele também avança em sua análise e elege três obstáculos que teriam concorrido para a não realização do ideal democrático moderno. Primeiro, a economia passou da familiar para a de mercado, depois para a regulada, protegida, planejada. Isso fez aumentar a demanda por especialistas e o poder político foi progressivamente convertendo-se em poder técnico. “Tecnocracia e democracia são antitéticas”, pois, se o protagonista da sociedade moderna é, pelo que se constatou, cada vez mais o especialista, qual espaço efetivo de poder tem o cidadão comum? O segundo obstáculo identificado apresenta estreita vinculação com o primeiro e é qualificado pelo aumento do aparato burocrático, sendo, pois, representado por meio “de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e, portanto, diametralmente oposto ao sistema democrático” (BOBBIO, 2000, p. 47). Finalmente, o terceiro obstáculo indicado por Bobbio diz respeito ao baixo rendimento operacional do sistema democrático. Para ele, “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”. (BOBBIO, 2000, p. 49).

Se num momento anterior foi possível identificar pontos de convergência entre as análises de Bobbio e Hegel quanto à categoria do poder particular, ou seja, ambos considerando-o como poder de maior ascendência na sociedade moderna, ao eleger a tecnocracia como obstáculo à realização do ideal democrático, Bobbio se afasta por demais de Hegel, pois para este a razão instrumental representava a garantia de um poder neutro e imune aos interesses puramente particulares, embora não negasse a vontade geral, que não estaria condicionada à deliberação dos indivíduos virtuosos, a que Hegel qualificou de utopismo rousseauiano, mas à burocracia, a que atribui a condição de “classe geral”.

[...] a figura concreta da vontade geral não é mais buscada, como em Rousseau, na assembléia dos indivíduos virtuosos – e, portanto, malgrado o utopismo, num espaço intersubjetivo criado por meio do contrato e do consenso –, mas na suposta ‘sabedoria’ de uma cinzenta camada de burocratas que atuaria weberianamente **sine ira et studio**. Importa pouco que Hegel tente contornar tal conclusão ao afirmar repetidas vezes que a figura concreta da vontade geral é o próprio Estado: na realidade, já que ele condena explicitamente a participação de todos na discussão das questões gerais do Estado, a vontade geral só existiria efetivamente através da

"classe universal" dos burocratas que exercem o poder de governo (COUTINHO, 1997, p. 12, grifo do autor).

Um debate muito recorrente na trajetória histórica da democracia em âmbito geral diz respeito à questão da democracia representativa e da democracia direta. Bobbio se dedica também a esse debate. Ele externa a constatação de que há, nos últimos anos, uma forte exigência de ladeamento da democracia representativa e até mesmo de que esta seja substituída pela democracia direta. Segundo ele, embora se constate sua intensificação na contemporaneidade, tal exigência não é nova, pois a mesma fora lançada ou liderada pelo próprio pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, quando, ainda no século XVIII, afirmou: "a soberania não pode ser representada". No entanto, Bobbio diz que o próprio Rousseau estava convencido de que "uma verdadeira democracia direta jamais existiu nem existirá", posto que requer condições difíceis de serem reunidas.

Segundo Bobbio (2000), a expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, ou seja, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. Ele chama a atenção para o fato de que nem toda forma de democracia é representativa, da mesma forma que nem todo Estado representativo é democrático.

Então, como é possível identificar uma democracia representativa? Conforme Bobbio, as democracias representativas que se conhecem são democracias nas quais por representante se entende uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; e, b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

No que concerne à "democracia direta", Bobbio ressalta que são dois os institutos: a assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Na opinião de Bobbio, nenhum sistema complexo como é o de um Estado moderno pode funcionar apenas com esses mecanismos. A assembléia dos cidadãos, idealizada por Rousseau, seria um instituto aplicável somente a pequenas comunidades, a exemplo da experiência que se tornou a referência clássica da democracia direta, na "cidade-estado" – a Atenas – dos séculos V e IV.

Ao constatar que está havendo uma ampliação do processo de democratização, Bobbio diz que isso não significa necessariamente a transformação ou a substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas, conforme suas palavras:

O que acontece agora é que o processo de expansão do poder ascendente está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variante de seus *status* e de seus papéis específicos [...] (BOBBIO, 2000, p. 67, grifo do autor).

Esse debate da democracia direta *versus* democracia representativa, como se viu, não é novo, mas é parte integrante da própria dinâmica que impulsiona o processo de aperfeiçoamento do conceito a partir do confronto das diferentes teorias. A democracia direta, que tem em Rousseau seu maior expoente, conforme Bobbio e antes o próprio Hegel, é insuficiente para dar conta da complexidade da atual sociedade moderna – e utópica. Schumacher (2004 [*on line*]) também toma parte nesse debate, buscando sustentação fundamentalmente em Habermas. Contrariando a visão reinante, ele se propõe a ressaltar o grau de parentesco existente entre moral e direito enquanto instituições sociais que desempenham função normativa básica semelhante: realizar a coordenação entre as ações de diferentes atores sociais, viabilizando a cooperação social.

Ao se propor discutir o direito para além do sistema fechado, reservado ao especialista, Schumacher (2004 [*on line*]) faz questão de esclarecer que se empenhará em destacar o direito como instituição social aberta à moralidade que brota da sociedade. Ao partir dessa compreensão do direito, esse pesquisador busca reiterar as posições convergentes para a unidade das dimensões jurídica e política, e mais: se propõe a trabalhar, conforme expressa, “[...] uma visão mais rica de democracia, a deliberativa ou participativa, não limitada à questão do regime político, mas conectada ao Estado de direito, isto é, ao grau de efetividade dos direitos da cidadania na sociedade” (SCHUMACHER, 2004, p. 76 [*on line*]).

Em sua tese da vinculação entre direito e democracia, Schumacher parte do pressuposto geral comum a todo sistema jurídico ocidental, qual seja, o pressuposto de que todos os indivíduos são dotados de um grau básico de autonomia e responsabilidade. E que, conforme essa premissa, todo indivíduo se torna pessoa jurídica portadora de direitos e obrigações formalmente iguais não só no domínio político, mas também nas obrigações contratuais, civis, criminais e

tributárias, nas relações com órgãos estatais e em muitas outras esferas da vida social.

Um outro aspecto do estudo a ressaltar é a identificação da origem do direito na própria moral. Para a sustentação dessa tese, Schumacher recorreu aos estudos de Hart (1961, pp. 89-90), que, inspirado na idéia de uma comunidade primitiva, sem a existência da autoridade pública formal (tribunais, legisladores), o controle da vida social se exerceria a partir da atitude geral do grupo, pautado por um ideal coletivo de comportamento constituinte de regras fundamentais que, ao serem assimiladas pelas sucessivas gerações, acabaria por consolidar o arcabouço cultural de determinada comunidade.

Um outro elemento relevante da contribuição desse autor e que tem particular implicação na questão educacional é a reafirmação da moral e do direito como instituições sociais construídas pelos próprios sujeitos. E, em sendo a moral e o direito a tradução de práticas e maneiras de fazer coisas socialmente convencionadas, tais práticas e maneiras terão que ser necessariamente apreendidas pelas sucessivas gerações.

Assemelhando-se com a análise apresentada por Bobbio, Schumacher considera que se, num primeiro momento, em uma comunidade com características bem primitivas, o funcionamento da sociedade é orientado por regras primárias, conforme qualificação feita por Haydon (1999, pp. 31-32), tais regras, fundadas no tradicionalismo, tornam-se cada vez menos capazes de dar conta de responder satisfatoriamente à diversidade de problemas, conflitos e interesses em uma sociedade em expansão populacional, com distintos segmentos ou estratos sociais, com domínios de vários conhecimentos e que se complexifica em sua estruturação material e subjetiva.

Schumacher (2004 [*on line*]) admite ter chegado a uma boa noção de que qualquer sociedade necessita de uma estrutura básica de regras, sustentadas e comunicadas de geração a geração. No entanto, o mesmo conclui que o sistema de regras primárias tem alcance limitado e só é factível em pequenas comunidades, estritamente integradas por vínculos de parentesco, crenças e sentimentos comuns e dotada de um meio ambiente estável.

Ainda com base em Schumacher, em uma comunidade de estrutura social mais complexa, agora recorrendo a estudos de Hart (1961, pp. 98-90), na ausência de código obrigatório ou de uma autoridade cujas decisões têm força

obrigatória, a vida em sociedade certamente seria acometida de três tipos de dificuldades: a) a incerteza; b) o caráter estático das regras; c) a ineficácia da pressão social difusa.

Prosseguindo em seu raciocínio, sugere que a superação dessas três mencionadas dificuldades faz surgir a necessidade de institucionalização de regras secundárias, ou seja, “regras prescrevendo que homens e mulheres possam, ao realizar certos atos ou pronunciar determinadas palavras, introduzir novas regras ou controlar sua implementação e operação” (SCHUMACHER, 2004, p. 79 [on line]). Outra constatação identificada dá conta de que, “enquanto as regras primárias impõem obrigações, as secundárias conferem poderes públicos ou privados e determinam a maneira pela qual as primeiras podem ser identificadas, promulgadas, derogadas ou modificadas, além de estabelecer definitivamente o fato de sua violação” (SCHUMACHER, 2004, p. 79 [on line]).

A introdução de maneiras de lidar com as dificuldades identificadas por Hart pode ser considerada como um caminho que vai de um mundo pré-jurídico a um mundo jurídico, em que, segundo ele, “o direito vem complementar a fraqueza da moral [...]” (*Ibid.*).

Revelando não só o processo evolutivo da institucionalização do direito – da regra primária ao código secundário –, mas sobretudo reconhecendo a superioridade deste em relação àquela, Schumacher conclui que “o aspecto decisivo está no reconhecimento da referência ao escrito enquanto fonte de autoridade”. Avançando para sociedades contemporâneas, chega-se ao ponto em que o mesmo reconhece que se consolida uma visão moderna de mundo, sustentada culturalmente pelas esferas da ciência, moral, direito e arte. Recorrendo a Habermas (1987), destaca que as questões de ordem cognitiva, normativa e expressiva se desligam das imagens religiosas de mundo e se desenvolvem seguindo suas próprias lógicas internas: científica, moral-jurídica e estética.

Pesquisas comprovam que, à medida que as comunidades se tornam mais complexas, avançam os fenômenos da *pluralização* e do *desencantamento*, nos quais tais comunidades, em épocas anteriores, poderiam auto-regular-se com base em crenças normativas e autoridades comuns, e que, com o crescimento nas sociedades de uma ampla variedade de grupos e subculturas, multiplicam-se as visões de mundo, de valores e tradições. A conseqüência é a proporcional elevação dos problemas inerentes às sociedades humanas. Avolumam-se os conflitos

envolvendo uma quantidade sempre crescente de questões diversas, supondo a existência de instrumentos formais e acordos em bases explícitas, conforme abaixo:

Espaços de vida anteriormente regulados por consensos implícitos passam a sofrer intenso questionamento, separando-se à medida que se intensifica o processo de racionalização da sociedade, isto é, de diferenciação entre questões de fé e questões científicas, entre questões de fé e assuntos que dizem respeito à justiça e à moralidade e entre questões de fé e julgamentos estéticos (SCHUMACHER, 2004, p. 83 [on line]).

Ainda em se tratando do processo evolutivo de complexificação das sociedades, o referido autor observa que, além da questão da pluralização e do desencantamento, há que se acrescentar como elemento próprio da nova realidade social contemporânea o fato de os processos de diferenciação social imporem uma multiplicação de papéis sociais, interesses e tarefas.

A ilustração do quão complexas se tornaram as sociedades, Schumacher a buscou nas questões estabelecidas por Habermas para formular o problema da estabilização das sociedades modernas, quais sejam:

a) como integrar socialmente formas de vida desencantadas, internamente diferenciadas e pluralizadas, se simultaneamente cresce o risco de dissenso, particularmente nas esferas de ação que se desligaram de autoridades sagradas e consensos implícitos? b) como obter estabilização num contexto em que a crescente necessidade de integração é pressionada por movimentos contrários, provenientes da economia capitalista – onde os agentes se orientam estrategicamente e decidem segundo seus interesses, observando condições de mercado –, e das administrações – onde a estrutura hierárquica afeta a realização coordenada de metas coletivas? Esferas em que a coordenação se realiza, ora por mecanismos anônimos de mercado que regulam/controlam as conseqüências da ação pelas costas dos atores, integrando-os sistematicamente através do dinheiro, ora através do poder (HABERMAS, 1996, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 83 [on line]).

Com base nessas duas amplas questões referidas acerca do problema da estabilização das sociedades, Schumacher defende a opinião de que cabe ao direito moderno resolver os problemas de coordenação social que surgem sob as condições descritas. É que a solução estaria na delimitação da necessidade de acordo com normas gerais, demarcando e regulando áreas de livre arbítrio, através dos seguintes mecanismos:

a) direitos e estatutos jurídicos que devem proporcionar algo como um ambiente social estável, no qual as pessoas possam formar suas próprias identidades como membro de diferentes tradições e perseguir estrategicamente seus próprios interesses como indivíduos; b) leis que devem resultar de processos discursivos que as tornam racionalmente aceitáveis para pessoas orientadas em direção a compreenderem os argumentos umas das outras e a decidirem com base nas razões mais consistentes (*Ibid.*, p. 84).

Ainda em relação à facticidade do direito, esse autor sugere que, caso as já mencionadas orientações se esgotem enquanto alternativas disponíveis para sujeitos que agem, deve-se então recorrer a duas condições alternativas, quais sejam:

a) apresentar restrições factuais que modifiquem a informação relevante de maneira que o sujeito que age estrategicamente se sinta compelido a adaptar objetivamente seu comportamento à linha desejada; e b) simultaneamente, desenvolver uma força social integradora passível de impor obrigações aos destinatários – o que só é possível se as normas forem resultado de processos abrangentes de consulta, argumentação e deliberação social (*Ibid.*).

Recorrendo a Rehg (1996), Schumacher (2004 [*on line*]) reafirma que o direito é um sistema de regras coercitivas e procedimentos impessoais que envolve também um apelo a razões que, pelo menos idealmente, todos os cidadãos deveriam considerar aceitáveis. Destaca também que tanto em filosofia como na realidade constitucional das sociedades ocidentais, o duplo significado do termo direito remonta às concepções de direito que se firmou gradativamente com base nas obras de pensadores como Locke, Rousseau e Kant.

Identificada a dupla perspectiva das normas jurídicas, que conjugam simultaneamente leis da coerção e leis da liberdade, Schumacher (2004 [*on line*]) recorre mais uma vez a Habermas (1996, p. 32) para afirmar que o conceito de direito moderno já traz consigo a idéia democrática desenvolvida por Kant e Rousseau de que a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica, constituída sobre direitos, só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da vontade unida e concordante de todos os cidadãos livres e iguais.

A questão dos cidadãos livres e iguais foi também objeto de análise de Schumacher, bem como a que trata da relação entre “direitos humanos e soberania popular”. A esse respeito, o autor estabelece que os direitos humanos e o princípio da soberania do povo constituem as únicas idéias que podem justificar o direito moderno. E prossegue seu raciocínio afirmando que, enquanto os direitos humanos garantem aos indivíduos uma área de autonomia privada, ao abrigo das incursões do poder político, a soberania popular faz da vontade unificada do povo o fundamento da autoridade política e a garantia da autonomia pública dos cidadãos.

O autor observa também em sua pesquisa que, na acepção liberal, que é dominante na sociedade contemporânea, os direitos humanos são geralmente definidos de maneira negativa em relação ao poder político, ao qual impõe limites

intransponíveis, necessários para preservar a autonomia moral dos indivíduos e prevenir a tirania da maioria. Constatada, assim, a existência de uma ação antagônica entre direitos humanos e soberania popular. Recorrendo novamente a Habermas (1996), ele diz que esse antagonismo deve ser atribuído à confusão na relação entre direito e moral que enfraquece a coerência teórica do direito. Dando seqüência a seu raciocínio, explica que entre os liberais haveria a tendência de fazer a soberania popular depender do princípio moral racional, anterior à emergência do político, enquanto entre os republicanos a igual dignidade dos indivíduos, enquanto membros do corpo social, deriva da vontade geral.

Schumacher retoma Habermas, que, ao adotar o “modelo da linguagem”, tenta esclarecer a estrutura discursiva comum do direito e da moral para mostrar que só uma validação intersubjetiva das normas jurídicas, que apela simultaneamente para a liberdade subjetiva dos indivíduos e para a autodeterminação democrática das comunidades, é capaz de conferir legitimidade ao direito positivo.

Se, por um lado, o estudo de Schumacher (2004 [*on line*]) atesta a existência de uma divergência histórica nas visões liberal e republicana acerca do significado de direitos humanos, por outro, nesse mesmo estudo fica evidenciado que há não só divergência, mas, sobretudo, a prevalência da concepção liberal na sociedade contemporânea.

Para Habermas, num regime democrático concreto há necessariamente que se instituir um “sistema de direitos fundamentais”, devendo-se assegurar as condições gerais para a institucionalização de processos discursivos no direito e na política. Nesse aspecto, Schumacher (2004, p. 88 [*on line*]) faz menção às cinco categorias amplas de direitos fundamentais formuladas por Habermas (1996, pp. 122-123), sendo elas:

I) direitos a iguais liberdades individuais (subjetivas); II) direitos relativos ao *status* de membro de uma associação voluntária de parceiros sob o direito; III) direitos à proteção jurídica individual; IV) direitos a iguais oportunidades de participação em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os cidadãos exercitam sua autonomia política e (através dos quais) criam direito legítimo; e V) direitos a condições socioeconômicas e ecológicas de vida que garantam iguais oportunidades de utilizar os direitos civis ordenados de (I) a (V) (HABERMAS, 1996, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 88 [*on line*]).

Ao analisar esse sistema de direito proposto por Habermas como fundamento jurídico de uma institucionalidade de vocação democrática, o autor desenvolve uma re-significação das categorias fundamentais de direitos. Conforme

sua análise, as três primeiras categorias garantem a autonomia privada dos cidadãos e estabelecem o código do direito, através do qual os cidadãos podem se confrontar como sujeitos jurídicos. E, na ausência de tais categorias, não haveria como falar de direito legítimo. Sobre a quarta categoria de direito, ele reconhece a todos e a cada um o poder de participar ativamente, em igualdade de oportunidades, da formulação da opinião e da vontade comuns e atribui, assim, à liberdade comunicativa o papel implícito de realizar a união entre os dois princípios normativos do direito moderno: vontade pública e autonomia privada. Isso significa que, no horizonte de um espaço público alimentado pelas contribuições dos cidadãos, cabe a eles mesmos definir as formas institucionais e jurídicas que a liberdade comunicativa deverá tomar.

Ao analisar a quinta categoria, Schumacher destaca seu caráter inaugurador, no âmbito da institucionalidade, das condições materiais de existência como direito fundamental de um regime democrático, sem o qual a democracia permaneceria apenas como formalidade abstrata. Ele destaca, ainda, que a categoria reúne os direitos fundamentais quanto às necessidades vitais dos indivíduos e condições de vida sociais, técnicas e ecológicas, compatíveis com o exercício igual para todos das liberdades e restrições.

Para entrarem em vigor e se tornarem coercitivos, defende que os direitos necessitam de organizações que tomem decisões coletivamente vinculantes, o que significa ligar o todo por meio de normas. Continuando em sua análise, ele diz que dessa conexão interna entre direito e poder político emerge a necessidade do Estado, que se institui com o poder de sanção, organização e execução. E, fazendo referência a Rasmussen, acrescenta: “o Estado é o mecanismo que torna o sistema dos direitos e a coerção da lei permanentes”. (RASMUSSEN, 1994, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 90 [*on line*]).

Sobre o que define a versão corrente, segundo a qual o Estado de direito garantiria apenas a autonomia privada e a igualdade jurídica dos cidadãos, o professor recorre novamente às proposições de Habermas (1996), que contrapõe tal posição com sua compreensão discursiva da inter-relação entre autonomia privada e pública. Prosseguindo com Habermas, destaca que, no seu contexto, o direito não recebe seu sentido normativo pleno, nem de forma nem de um conteúdo moral *a priori*, mas que trata, sim, de um procedimento de legislação que gera legitimidade.

A respeito do Estado de Direito, Schumacher enfatiza à idéia de que a soberania popular não se incorpora mais numa reunião de cidadãos autônomos identificáveis visivelmente, mas se volta para formas de comunicação que circulam através de foros sociais e corpos legislativos. E que, dessa forma, o poder comunicativamente diluído na sociedade pode ligar o poder administrativo do aparelho estatal com a vontade dos cidadãos.

Esse entendimento acerca do Estado de Direito e da soberania popular expresso por Habermas e adotado por Schumacher revela, nesse aspecto, uma divergência tanto com Hegel quanto com Bobbio, pois ambos defendem que na sociedade moderna o poder ascendente é exatamente o das organizações particulares, surgidas no âmbito da sociedade civil. A idéia de poder diluído na sociedade, traduzindo-se por meio dos fóruns sociais, aproxima-se muito do pensamento rousseauiano de vontade geral.

Tratando do poder do Estado, Schumacher diz que o mesmo se baseia na ameaça de sanções, a partir dos seus instrumentos de força, a exemplo do poder de polícia, mas que, ao mesmo tempo, é autorizado pelo direito legítimo. Salienta ainda que, independentemente de sua positividade, o direito reivindica validade normativa, ao passo que o poder está à disposição de uma vontade política como meio para a realização de objetivos coletivos, independentemente dos constrangimentos normativos que o autorizam.

Um outro elemento conceitual investigado por Schumacher e que constitui o campo de adjacência do objeto desta pesquisa é o conceito de “autonomia política”. Conforme sua análise, ao explicar que a produção do direito legítimo requer a mobilização da liberdade comunicativa dos cidadãos, coloca a legislação na dependência de outro tipo de poder, **o poder comunicativo**, que ninguém está realmente capacitado a possuir.” Para fundamentar sua posição, recorre agora a Hannah Arendt, do qual destaca a seguinte formulação: “o poder surge entre os homens quando agem em conjunto, desaparecendo tão logo eles se dispersam” (ARENDR, 1981, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 91 [*on line*]).

Schumacher afirma que:

O poder político aparece como a força que autoriza: se expressa por meio de uma legislação que cria o direito legítimo, fundamentando as instituições, e se manifesta nos atos que fundam a liberdade, instaurando novas instituições e leis, protegendo a liberdade política e resistindo a formas ameaçadoras de repressão (SCHUMACHER, 2004, pp. 91-92 [*on line*]).

Ainda sobre o poder comunicativo, Schumacher diz que com ele se chega apenas à emergência do poder político e não ainda ao uso administrativo do poder já constituído. Mais uma vez recorre a Habermas para sustentar que o direito é o meio através do qual o poder comunicativo é traduzido em poder administrativo.

Sobre a discussão dos princípios do “Estado de Direito”, diz que a mesma converge para dois resultados gerais: o primeiro é a noção de poder comunicativo, não como a expressão de uma vontade comum, mas como o produto da sobreposição e interligação de uma variedade de discursos e formas de comunicação mais ou menos institucionalizadas, baseadas em argumentos empíricos, técnicos, prudentes e éticos, morais e jurídicos; o segundo resultado concorre para a concepção de que “o exercício legítimo do poder (através do meio jurídico) só pode ocorrer se este permanecer ligado à sociabilidade comunicativa: o governo do povo deve ser o governo do Estado de direito, mas o Estado de direito deve estar ligado ao direito pelo povo” (BAYNES, 1995, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 92 [*on line*]).

Schumacher observa que, da relação entre poder comunicativo e Estado de Direito, decorre uma concepção diferente de democracia – a democracia deliberativa ou participativa. Para a sustentação dessa idéia, recorre a Manin, segundo o qual “a fonte de legitimidade não é mais a vontade pré-determinada dos indivíduos, mas o processo de sua formação, o que quer dizer, a própria deliberação” (MANIN, 1987, *apud* SCHUMACHER, 2004, p. 92 [*on line*]).

O referencial teórico compilado na conformação deste capítulo, em que pese ao caráter incipiente do estudo aqui ensaiado, já possibilita uma razoável noção do quão complexa, abrangente e polêmica se configura a problemática teórico-prática que envolve a questão da “gestão escolar democrática”.

Esse alicerce teórico é fundamentalmente importante por diversos motivos, dentre os quais sobressai em relevância o fato de possibilitar uma aproximação, via algum nível de resgate histórico, da origem do conceito de democracia, sua trajetória de reafirmação enquanto categoria teórico-filosófica e sua consolidação como concepção de governo e de poder que se legitima da e pela coletividade sociopolítica. Um outro aspecto considerado epistemologicamente necessário é o efeito pedagógico-emancipatório gerado a partir do processo de investigação do referencial teórico pertinente.

3 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Conforme Rodrigues (2000), a questão da democratização da escola é seguramente um dos debates mais recorrentes e a aspiração atualmente mais manifestada no âmbito da comunidade educacional. Interação nesse debate agentes educacionais dos diferentes níveis de ensino – do superior ao pré-escolar.

De acordo com Rodrigues (*Ibid.*), o tema da democratização se tornou pauta permanente no interior das diferentes instâncias constituintes dos sistemas educacionais. Discute-se, por exemplo, o que seja esta democratização, qual sua natureza, seu alcance e quais caminhos devem ser percorridos, dentre outros tópicos pertinentes.

Sobre o significado da democratização escolar, o mesmo autor chama a atenção para o fato de que a democratização não pode ser pensada de modo limitado, ou seja, reduzida a um único aspecto da atividade escolar, mas deve ser analisada a partir de uma visão de totalidade que extrapole o estrito espaço escolar e seja capaz de discerni-lo como parte de um todo bem mais abrangente que é a própria sociedade brasileira.

Além disso, se, por um lado, não se deve esperar que a democratização da escola fique totalmente condicionada à democratização da sociedade como um todo, por outro, não se pode conceber que a organização escolar apresente isenção perante a sociedade da qual faz parte. Assim, é inútil pensar que a escola por si só reúna todas as condições de se fazer plenamente democrática no seio de uma sociedade que, porventura, apresente-se predominantemente autoritária.

Não se pode pensar na questão da democratização limitando-a a um ou outro aspecto da ação escolar. Eu julgo que a questão deve ser pensada em um aspecto significativamente mais amplo. A democratização da escola é um aspecto de democratização de toda a sociedade. Isto não significa, de forma alguma, que só atingiremos a democratização da escola se democratizarmos a sociedade. Não pretendo fazer um programa de democratização da escola submetendo-o à democratização da sociedade, pois isso acabaria inviabilizando uma ação específica no campo da escola. De outro lado, não se pode requerer que a escola se democratize enquanto a sociedade inteira não estiver participando dos processos de decisão políticos, sociais, econômicos e culturais (RODRIGUES, 2000, p. 38).

A relação da parte com o todo e do todo com a parte, ou seja, da escola com a sociedade e da sociedade com escola, de acordo com Rodrigues, deve se estabelecer numa via de mão dupla. Isso significa que a escola deve integrar os processos decisórios da sociedade enquanto totalidade e que a sociedade deve

assumir a escola como uma de suas partes constituintes fundamentais, sendo, portanto, também de sua responsabilidade os processos decisórios a ela inerentes.

Vale também ressaltar a importância atribuída por Rodrigues à questão da universalização da experiência democrática e da prática pedagógica acumuladas no interior da escola. Ele justifica a defesa de tal universalização por conceber a democracia como fenômeno social totalizante que não se limita a organizações ou segmentos particulares, mas que, necessariamente, deve compor o patrimônio coletivo da sociedade como um todo.

Conceber a democracia como totalidade supõe compreender os processos de democratização como responsabilidade coletiva em que cada integrante é convocado a opinar, com liberdade, conforme seu ângulo de visão e a experiência de que dispõe como especialista, professor, aluno, diretor, pai ou líder comunitário, dentre outros.

Tal participação não pode se limitar a aspectos operacionais ou quaisquer outros de modo isolado, mas deve abranger a organização escolar como um todo, sobretudo no trato de sua finalidade. Ainda de acordo com Rodrigues, faz-se necessário que o processo de democratização inclua a participação da comunidade escolar na própria definição dos objetivos da escola e do seu papel na sociedade e também do papel dos agentes que a constituem.

Democratização implica que a escola absorva, valorize e reflita a cultura do povo, ou seja, dos segmentos sociais que compõem a maior parte da sociedade, de forma que tal cultura majoritária seja o ponto de partida e de chegada de toda a ação pedagógica na perspectiva democrática. “Não para moldar, fixar e limitar a atividade educacional, mas para estabelecer por onde ela se deve iniciar, desenvolvendo a cultura do povo, ampliando a sua visão de mundo, dilatando a sua perspectiva de atuação político-social, econômica e cultural” (RODRIGUES, 2000, p. 39).

Ao analisar a discussão reinante na comunidade educacional brasileira a respeito da democratização escolar, Rodrigues resalta três aspectos que considera os mais recorrentes nos debates centrados na questão da democratização da escola, os quais são expostos nos parágrafos seguintes.

O primeiro aspecto diz respeito ao fato de se imaginar que democratizar a escola é democratizar os processos administrativos. Isso, em rigor, significa participação nas decisões sobre quem vai ser o titular da unidade gestora. Noutras

palavras, democracia como o direito de escolher o diretor ou diretora, reitor ou reitora, ou qualquer outro dirigente de instituição escolar. Isso, sem dúvida, é um importante mecanismo de exercício democrático; no entanto, mantendo-se nesse nível, a democracia fica limitada a apenas um dos seus aspectos, que é o relacionado com os processos administrativos.

Segundo Rodrigues, por essa concepção, julga-se que a democracia se efetiva via eleição dos dirigentes da instituição escolar por parte dos membros que a integram, pois, dessa forma, tais dirigentes adquirem legitimidade. O principal argumento dessa concepção diz respeito ao afastamento da intervenção ou interferência de determinados centros de poder na indicação do dirigente de uma unidade escolar, tal como de um prefeito ou secretário, ou ainda um vereador, na escolha do diretor ou diretora da escola, ou de um governador ou presidente ou mesmo de um deputado na escolha de um reitor, e assim por diante.

Na opinião de Rodrigues, tal concepção tem caráter reducionista, pois restringe a democracia a uma questão de pura formalidade; além disso, toma o efeito pela causa. Não que a luta pela eleição dos dirigentes das unidades escolares não seja importante, porém, se se concebe tal procedimento como fim em si mesmo, a democracia já estará derrotada desde o início.

O segundo aspecto, que o autor considera mais abrangente que o primeiro, é a visão de democracia escolar como a ampliação da capacidade da escola de absorção da demanda por escolaridade. Dito de outra forma, isso supõe que nessa concepção democratização significa a universalização do atendimento escolar. Aqui, responsabiliza-se o Estado pela oferta suficiente de vagas nas escolas, compatível com o tamanho da demanda da sociedade por educação. Ainda conforme essa concepção, “não haverá democratização da escola enquanto a escola pública e gratuita não for oferecida a todos e todos possam ter acesso a ela”.

Uma das limitações dessa concepção destacada por Rodrigues diz respeito a um certo conflito e, ao mesmo tempo, uma mútua influência entre escola pública e escola privada, originados a partir da ênfase dada à questão da universalização. Ou seja, se, por um lado, a escola privada não se enquadra no princípio da universalidade, por outro, essa escola impõe à escola pública o sentido da educação como produto. Quer dizer, o princípio da universalidade não se aplica à escola privada, visto que está restrita aos que podem pagar para acessá-la, no

entanto, a sua lógica mercadológica da educação acaba se impondo como se fosse um valor da própria escola pública.

Ora, a crítica que se faz a essa concepção da educação como produto funda-se no argumento de que não se pode avaliar a atividade educacional em função do produto e, sim, em função de determinado processo de produção dessa atividade educacional. “Na atividade educativa, vale mais o próprio processo do que o produto, que é uma decorrência do processo” (RODRIGUES, 2000, p. 43).

O terceiro aspecto destacado remete à questão da democratização dos processos pedagógicos. Tal concepção dar ênfase à participação dos agentes educacionais nas decisões acerca do conteúdo e da forma educacional. O cerne dessa proposta de democratização é a defesa de que as decisões sobre os processos pedagógicos sejam descentralizadas do controle de diretores autoritários ou de imposições calcadas em eventuais competências técnicas.

De fato, os três aspectos destacados por Rodrigues, se não são os mais relevantes no atual debate da questão da democracia no âmbito da organização escolar, sem dúvida são elementos de profunda pertinência a essa reflexão. Certamente, outras análises podem referendá-los na totalidade ou em parte ou, ainda, destacar outros aspectos convergentes ou divergentes. Aliás, na lógica de uma perspectiva democrática de relações, também no processo da produção de conhecimentos essa seria, provavelmente, a dinâmica recomendável.

Aqui se faz necessário, em justiça ao autor mencionado, avançar na sua formulação propositiva. Rodrigues sugere algumas características que considera fundamentais na construção de uma escola democrática. Para ele, escola democrática seria, por exemplo, a que desenvolvesse uma educação escolar capaz de compreender as diversas interferências de interesses presentes no interior da sociedade de que é parte integrante. Isso implica que tal escola, em vez de mistificar a sociedade como harmoniosa e reforçar a idéia de que ela própria é um espaço neutro e imune aos interesses em disputa, deve assumir-se também como campo de influência e disputa de idéias, interesses e projetos, os quais devem ser debatidos à exaustão em seu interior e, assim, possibilitar ao educando, não apenas identificar as contradições nas quais estão implicados, mas desenvolver as próprias análises, construindo, desconstruindo e reconstruindo conhecimentos.

Outra característica considerada inerente e indispensável a um projeto de escola democrática diz respeito à sua dimensão organizativa. Organizar

determinada instituição supõe dotá-la de instâncias coletivas de deliberação. Cada instância deliberativa deve ter o poder de decisão correspondente às representações que congrega. Isso significa que, quanto maior representatividade contiver uma determinada instância, maior será seu poder de decisão. No âmbito de uma unidade escolar, um grêmio estudantil tem o poder de deliberar sobre o que é considerado melhor para o segmento estudantil; entretanto, tal instância não pode individualmente deliberar sobre o que é melhor para a escola como um todo, pois os outros segmentos que a compõem também terão que ser considerados com igual direito de opinar. Desse modo, o exercício efetivo de um processo democrático de uma organização supõe a existência de instâncias que contemplem cada vez maior representatividade dos segmentos que a constituem.

A efetivação de uma gestão escolar democrática supõe a instauração de um movimento permanente de ampliação da quantidade e qualidade da ação dos agentes decisórios, ou seja, ampliação do debate e coletivização das decisões, por meio da constituição de conselhos e colegiados no âmbito da administração escolar. Essas instâncias se destinariam, naturalmente, a atuar em conjunto com a diretoria instituída nos processos administrativos propriamente ditos e conselhos pedagógicos, e nas decisões a respeito da atividade educacional, sem, contudo, fragmentar as dimensões administrativa e pedagógica.

Se, no âmbito interno, a escola pode e deve fazer todo o esforço mobilizável para exercitar efetivos processos democráticos e democratizantes e, assim, conseguir se fortalecer sempre mais como uma ambiência educativa pautada na ampla participação dos seus sujeitos, a partir de relações alicerçadas no princípio da igualdade de direitos, não se deve perder de vista que a escola não existe em função de si mesma, mas em função da sociedade como um todo e do Estado que a instituiu. É preciso, sobretudo, que o coletivo escolar atinja um grau de consciência capaz de se perceber como força transformadora e, ao mesmo tempo, condicionada por outras forças de maior poder impositivo, que envolvem a instituição escolar, colocando-a a serviço de seus interesses.

3.1 A reestruturação do capitalismo internacional e a reforma da educação brasileira nos anos 90

A reestruturação do capitalismo internacional diz respeito a um ofensivo projeto econômico de abrangência mundial instaurado e coordenado pelas grandes potências econômicas a partir do final da década de 60.

De acordo com Bruno (2005), para enfrentar a crise de acumulação, o sistema capitalista estrutura uma nova forma de dominação do capital. Nesta, o poder de intervenção econômica dos governos e Estados é substituído pela própria esfera privada do capital. Essa nova forma de dominação econômica manifesta-se, segundo a autora, alicerçada em três pilares macro-estruturais: a globalização da economia, a transnacionalização das estruturas de poder e a reestruturação produtiva.

A reestruturação capitalista levada a cabo a partir da década de 70 se assenta em uma estratégia de revitalização do poder do capital com profundas repercussões nas relações entre capital e trabalho, Estado e economia, local e global. O conceito de transnacionalização expressa a abrangência e a capacidade impositiva que o capital adquiriu nesse novo estágio de concentração. Em comparação ao de multinacionalismo, esse novo conceito traz implicações mais avassaladoras, a começar pela fragilização do papel e poder do Estado-Nação na definição e coordenação da economia nacional. Se num momento anterior o termo multinacional indicava a consideração de uma multiplicidade de nacionalidades em inter-relação, do mesmo modo que o termo internacional designava o inter-relacionamento entre várias nações, agora o termo transnacional recobre uma situação inteiramente distinta das anteriores, já que uma organização transnacional não inter-relaciona nações, mas as ignora, ultrapassando qualquer preceito de nacionalidade. “Tanto o termo multinacional quanto o internacional pressupõem, portanto, a existência de nações e, pelo menos no plano formal dos princípios, há existência de soberanias políticas consubstanciadas no aparelho de Estado Nacional” (BRUNO, 2005, p. 18).

Ainda de acordo com Bruno (2005), metade da economia e comércio mundial é atualmente controlado por algumas centenas de conglomerados e corporações transnacionais. Com o processo de reestruturação do capitalismo, tais organizações ampliaram suas operações para a escala global por meio de redes de

empresas interdependentes que homogeneizam *design*, produção, distribuição, bens, serviços e consumo.

Admitindo-se que a base econômica determina ou, no mínimo, condiciona as demais esferas constituintes da sociedade em qualquer âmbito, é possível supor que o poder, as decisões, as políticas e as finalidades de Estados e governos no nível das nações encontrem-se deverasmente limitados e comprometidos por e com a nova ordem da economia de configuração transnacional.

Esta nova forma põe em causa a possibilidade de qualquer governo conduzir uma política monetária própria, dada a capacidade de acumulação e de transferência financeira que possuem as grandes empresas. Como produtoras, ultrapassam as barreiras comerciais protecionistas, deslocando suas plantas para países cujos mercados são por elas disputados. Como credoras, conseguem controlar os governos que querem opor-se à sua penetração. Assim, podem desenvolver uma estratégia própria, independente dos governos eleitos, tanto nos países onde estabelecem as filiais, quanto naqueles onde têm suas sedes (BRUNO, 2005, p. 20).

Na realidade, o ponto sensível, que põe a ordem mundial em permanente estado de alerta, diz respeito às alterações substanciais ocorridas nas estruturas de poder.

Primeiramente entram em crise vários organismos internacionais criados no pós-guerra, por iniciativa dos governos e que permanecem como palco de atos nacionais, como a ONU, por exemplo. Enquanto delegações e representantes dos países membros desenvolvem debates intermináveis nas conferências das Nações Unidas, os agentes das empresas transnacionais, atuando em todos os continentes, tecem as redes que integram todo o mundo, à revelia dos governos eleitos e dos organismos internacionais (BRUNO, 2005, p. 22).

Secundarizados enquanto centros de poder, aos Estados Nacionais, rendidos à lógica do capital, resta disputarem entre si os investimentos das grandes empresas. Nessa disputa arbitrada pelo capital transnacional, logra êxito quem mais vantagens oferece aos grandes empresários e, ainda, quem se predispõe mais obediente aos ditames do capital.

Esta nova estrutura de poder constituída de múltiplos pólos esvazia o Estado central de seus poderes e atribuições, limitando, de um lado, sua capacidade de ação e, de outro, provocando sua desagregação mediante as privatizações e a cooptação de seus órgãos. A esta estrutura de poder político, Bernardo (1987; 1991; 1992) denomina Estado amplo, em contraposição ao Estado nacional, por ele definido por Estado restrito. O sistema político que daí emerge, segundo o autor, é o neocorporativismo informal (BRUNO, 2005, p. 23).

Uma característica constituinte dessa estrutura de poder e que consiste, seguramente, na mais astuta estratégia de imunidade contra eventuais movimentos

contestatórios é seu caráter informal, pois, embora fortemente atuante, essa estrutura de poder não dispõe de ordenamento jurídico. “Esta informalidade, entretanto, não significa que esta estrutura de poder seja frágil. Ao contrário, à medida que lhe confere relativa invisibilidade, preserva-a de ações contestatórias” (BRUNO, 2005, p. 23).

Bruno (2005) chama a atenção para mais alguns aspectos cruciais da reestruturação capitalista do final do século XX, a exemplo do papel que cumpre a grande mídia na massificação de conteúdo ideológico favorável à dominação do capital. Tamanha é a sagacidade desse “aparelho ideológico”, que consegue penetrar na alma dos indivíduos, dirigir suas vidas e isentar-se de qualquer responsabilidade, ocultando de forma veemente sua vinculação com essa estrutura de poder do capital transnacional.

Outro aspecto curioso e de extrema relevância na discussão da temática da democracia, na só em âmbito global, mas sobretudo em se tratando de Estado/nação, diz respeito ao acentuado grau de secundarização da importância e da influência do aparelho estatal, tanto nas decisões quanto na coordenação das políticas relativas ao país.

Hoje, as grandes decisões são tomadas fora de suas estruturas formais. O processo decisório decorre diretamente dos centros de poder do Estado Amplo, e o Estado Nacional só é acionado *a posteriori* para operacionalizar e para implementar estas decisões e legitimá-las do ponto de vista jurídico (BRUNO, 2005, p. 24).

Outro fenômeno identificado na análise de Bruno (2005), e que aponta para um arrefecimento da fundamental contradição inerente ao sistema capitalista (luta de classes), diz respeito a uma expansiva tendência de burocratização das organizações trabalhistas, particularmente os sindicatos. Essa tendência à burocratização das instituições sindicais proletárias se originou ainda na fase do *Welfare State* (o Estado de bem estar). De acordo com Antunes (2000), o sistema de produção fordista conseguiu integrar as organizações dos trabalhadores à institucionalidade do Estado socialdemocrata, no qual o papel das organizações representativas do proletariado foi limitado ao nível da negociação, num mecanismo controlado pelo próprio capital.

Os capitalistas compreenderam então que, em vez de se limitar a explorar a força de trabalho muscular dos trabalhadores, privando-os de qualquer iniciativa e mantendo-os enclausurados nas compartimentações restritas do taylorismo e do fordismo, podiam multiplicar seu lucro explorando-lhes a imaginação, os dotes organizativos, a capacidade de cooperação, todas as

virtualidades da inteligência. Foi com esse fim que desenvolveram a tecnologia eletrônica e os computadores e que remodelaram os sistemas de administração de empresa, implantando o toyotismo, a qualidade total e outras técnicas de gestão [...] (BERNARDO, 1996, *apud* ANTUNES, 2000, p. 45).

Entretanto, a tendência à burocratização das organizações sindicais que foi engendrada no “Estado de bem estar” e no sistema taylorista/fordista aumentou vertiginosamente na atual fase de reestruturação produtiva do sistema capitalista, iniciada na década 70. Nessa fase, o toyotismo sucede ao fordismo e as organizações capitalistas interiormente caracterizadas como multinacionais se convertem em transnacionais, impondo-se ao mundo como força hegemônica de abrangência e intervenção mundial.

A partir da década de 1970, o ‘toyotismo’ teve seu significado ampliado, ao ser considerado como uma das respostas do capitalismo para a crise iniciada nessa década, considerando o movimento de transferibilidade e adaptação desencadeado por várias empresas da América do Norte e da Europa – notadamente a indústria automobilística – no sentido de viabilizar as modificações em várias unidades produtivas. Assumindo a denominação de produção flexível, incorporou a gestão da produção pela eficiência produtiva, da produção em pequenos lotes variados, comandada pela demanda. Trata-se de uma flexibilidade que impõe a flexibilidade da organização do trabalho, incorporando o trabalho em equipe, a concentração das tarefas em ciclos realizadas em novos *layout* com sistemas de máquinas automatizadas (OLIVEIRA, E. 2004, p.204-205, grifo do autor).

Diante de um Estado Nacional impotente, a serviço dos interesses do capital privado transnacional, de um sindicalismo burocratizado e de um sistema de comunicação social monopolizado pelo poder econômico, como fica a questão da democracia? “Como os mecanismos de poder dessa nova estrutura são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem a forma piramidal e monocrática de antes, a aparência por ela assumida é a de uma democracia participativa” (BRUNO, 2005, p.27).

Essa leitura provoca um grau de visão que, de modo geral, mantém-se inalcançado no nível do senso comum ou de baixa criticidade. Assim, do mesmo modo que ao Estado-Nação se impõe o conceito e sobremaneira a finalidade do “Estado Amplo”, que se traduz nas formas de conglomerados econômicos transnacionais, a democracia participativa, anteriormente empunhada pelas organizações proletárias como reafirmação dos seus direitos, é, agora, habilmente manuseada pelas organizações tidas como multilaterais e convertida na principal

estratégia de legitimação dos interesses do capital privado transnacional perante as sociedades dos diversos países emergentes e subdesenvolvidos.

Nas décadas de 1980 e 1990, a intervenção das instituições financeiras internacionais foi fortalecida pelo componente financeiro-econômico, reafirmou a dependência dos Estados da América Latina e sua inserção subordinada no processo de globalização pelo componente político-ideológico expresso na força das idéias e promessas neoliberais, que sustentavam o movimento do capitalismo em direção a outras formas de regulamentação crescentes. Os governos federais e as elites dirigentes locais construíram uma política de consentimento, ou seja, de anuência às prescrições políticas externas, apostando na competitividade internacional desigual, uma estratégia à qual se subordinariam o modelo nacional-desenvolvimentista e os investimentos educacionais. Aproveitando a contingência, o governo federal, parte dos estaduais e as elites conservadoras imprimiram políticas macroeconômicas para a educação básica pública, subordinando-a ao mercado e, ao mesmo tempo, conclamavam os cidadãos, através da mídia, a defendê-la nos mesmos moldes e a legitimá-la como necessária (SILVA, 2002, p. 130).

Ainda para ajudar a compreender esse processo transmutatório e suas finalidades, faz-se necessário atentar para a questão da principal contradição identificada por Marx na sociedade de hegemonia capitalista, qual seja, a contradição entre capital e trabalho. Esta contradição é inerente à estrutura da sociedade capitalista e perdurará enquanto tal sociedade não for superada. Entretanto, tal contradição manifesta-se com variado grau de intensidade em distintos momentos da história da sociedade capitalista. O grau de acirramento ou arrefecimento da contradição capital x trabalho tem sido historicamente determinado pela capacidade de resistência e enfrentamento da classe trabalhadora à dominação do capital. Essa capacidade, por sua vez, apresenta-se condicionada às formas de organização e controle da base produtiva do sistema capitalista.

A identidade dos contrários só se forma em condições determinadas, razão por que a identidade é condicionada, relativa. Acrescentemos ainda que a luta dos contrários penetra todo o processo do princípio ao fim e leva à transformação de um processo no outro, que ela está presente em toda parte e que, em conseqüência, é incondicionada, absoluta. (TSE-TUNG, 2004, p. 90).

Essas diferentes formas de organização da base produtiva vêm constituindo sucessivas fases que traduzem, num determinado momento, por um lado, a capacidade de enfrentamento da classe proletária e, por outro, a capacidade de dominação e controle arregimentada pelo capital.

A propósito, dessas fases que marcam a história da economia capitalista, pode se dizer que, no capitalismo artesanal, a classe proletária apresentava maior capacidade de resistência à dominação do capital, posto que todo o processo de

produção de mercadoria dependia exclusivamente da destreza, criatividade e inspiração do operário-artífice. Já na fase de introdução da maquinaria na linha de produção ou no capitalismo industrial propriamente dito, acontece uma alteração substancial no papel e, conseqüentemente, na importância do operário na linha de produção. Agora, a máquina mecânica é quem representa o papel principal, ficando o operário na condição de coadjuvante no processo produtivo.

A façanha do capital, no sentido de moldar o processo de trabalho às suas determinações, descrita por Marx, vem a ser a *subordinação do trabalho vivo ao trabalho morto*. A ação do capital se dá pelo lado dos elementos *objetivos* do processo de trabalho: 'na manufatura, a revolução operada no regime de produção tem como ponto de partida a *força de trabalho*; na grande indústria, o *instrumento de trabalho*' (NETO, 1989, p. 28, grifos do autor).

Como já registrado, não há aqui a pretensão de aprofundar o estudo acerca das mutações do sistema produtivo capitalista. Entretanto, ao se conceber a base econômico-produtiva como a componente estrutural determinante da posição e da condição dos demais componentes da estrutura social, faz-se imprescindível recorrer a pesquisas e análises capazes de ajudar a entender o fenômeno sociopolítico da gestão escolar democrática e seus condicionamentos. Do contrário, incorrer-se-ia em explícita contradição teórico-metodológica, ao não tomar como alicerce socioestrutural a base econômico-produtiva, principal fonte de condicionantes na sociedade capitalista.

De acordo com Bruno (2005), as décadas de 50 e 60 foram marcadas pelo processo de internacionalização da economia. Tal processo é também determinante de diversos subprocessos de modificação nos novos sistemas administrativos de praticamente todas as empresas e organizações das distintas áreas e segmentos. Por meio dessas alterações, as formas de gestão se tornam bem mais complexas, pois os conflitos que até então se davam entre as forças antagônicas do sistema capitalista, ou seja, entre capital e trabalho, ampliam-se para conflitos entre empresas capitalistas na disputa de mercados e motivadas pela elevação de suas margens de lucro e por maior acumulação de capital.

Dentre as muitas alterações verificadas no interior das organizações no processo de reestruturação do capital, Bruno (2005) ressalta a questão da tensão entre a autoridade administrativa e a autoridade profissional, que foi objeto de análise de Etzioni (1967). Reporta-se também a Blau e Scott (1970), que se dedicaram ao estudo dos dilemas e identificaram o dilema entre coordenação e

comunicação livre e, entre disciplina burocrática e especialização profissional, entre a necessidade de um planejamento centralizado e a necessidade de iniciativas individuais.

Bruno (2005) recorre a Sheppard (1962) para destacar que, diante de tais alterações, que se traduziam sob a forma de tensões e conflitos, a administração tinha como objetivo criar condições ou situações para que esses conflitos fossem controlados e revertidos em benefício da organização.

A teoria estruturalista vai inaugurar, nos anos 60, os estudos sobre os 'ambientes', a partir do pressuposto de que as organizações são sistemas abertos em constante interação com o meio ambiente. A interdependência das organizações leva os autores estruturalistas, entre eles Etzioni, a estenderem suas análises para outras instituições distintas da fábrica: as universidades, os hospitais, as empresas de assessoria, os centros de pesquisa, os sindicatos, os partidos políticos, as escolas. Agora, administrar é, sobretudo, administrar as inter-relações estabelecidas entre as organizações, sendo fundamental conhecer os condicionamentos recíprocos decorrentes dessa inter-relação (BRUNO, 2005, pp. 30-31).

Se por um lado, o ambiente interno das organizações recebe toda essa carga de modificações, no âmbito externo o clima é também de total instabilidade. Esse ambiente instável é assimilado pelas teorias modernas de administração, com destaque para a teoria sistêmica, em que a organização é vista em contínua mudança, pois, segundo essa teoria, só sobrevive e se desenvolve a organização que se adapta a um ambiente em constante mutação.

Todos os estudos feitos tentando estabelecer co-relação entre estrutura organizacional e ambiente e/ou opções tecnológicas (teoria da contingência), visam instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e dinâmica, o que, por sua vez, decorre da globalização do sistema capitalista de produção. Este processo implica que o sistema articula e combina formas organizacionais e produtivas bastante diversificadas dentro de uma mesma estratégia global. Daí a importância conferida à capacidade adaptativa das organizações e aos processos de integração, mudança, conflito e consenso (BRUNO, 2005, p. 31).

É importante também ressaltar os elementos de análise nominados como "mecanismos de controle", por meio dos quais, de acordo com Bruno (2005, p. 31), "se desenvolvem as políticas de prevenção de conflitos e construção de consensos. O controle social se expressa nas noções de sistemas de papéis, normas e valores, cultura e clima organizacional".

Curiosamente, ainda de acordo com Bruno (2005), as noções de cultura e clima organizacional surgiram nos Estados Unidos, na década de 60, no bojo de uma teoria administrativa denominada desenvolvimento organizacional. Tal teoria

procura fundir o estudo da estrutura organizacional com o do comportamento humano, integrando-os por meio de um tratamento sistêmico, de tal forma que, “nesta perspectiva, cultura organizacional significa um ‘modo de vida’, um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e de relacionamento característicos de determinada organização” (BRUNO, 2005, p. 32). Já o clima organizacional expressa a constituição do ambiente psicológico de uma determinada organização. A respeito de ambos, veja-se o que diz a pesquisadora:

Estes dois conceitos expressam a hegemonia dos centros de poder das grandes empresas na sociedade contemporânea. Tanto a noção de cultura, quanto a de clima organizacional, recobrem os novos campos integradores que se desenvolvem no interior das grandes organizações, tendo em vista a obtenção do consenso a partir da fusão de aspectos da prática dos trabalhadores com a prática capitalista (BRUNO, 2005, p. 33).

Se, por um lado, é imperativo a qualquer pesquisador social que se instrumentalize metodologicamente na abordagem dialética e tenha consciência dos condicionantes econômicos, sociais e culturais impostos pela base material a qualquer organização integrante das sociedades capitalistas, é também imperativo reconhecer que o conflito gerado no interior dessas organizações é o motor inerente a cada uma dessas unidades contraditórias e que é mediante as condições construídas num dado momento histórico pelas forças em luta incessante que são provocadas as sucessivas transformações e/ou acomodações.

No bojo desse processo de mutações que altera o clima e a cultura organizacional, há também uma estratégia de modificação da estrutura de poder no interior da organização, de modo a corresponder ao atual estágio de dominação do capital sobre o trabalho. Isso fica bem expresso na citação a seguir:

No que diz respeito às estruturas de poder no interior das organizações, estas passam a se caracterizar por uma pluralidade de chefias e suas articulações recíproca, substituindo o modelo tradicional monocrático em que o poder era personalizado e a tomada de decisão se dava via hierarquia bem definida, em que as diretrizes emanavam de pessoas singulares e identificáveis e eram dirigidas aos indivíduos em particular (BRUNO, 2005, p. 34).

Na sociedade capitalista contemporânea, em que a acumulação econômica se encontra concentrada nos conglomerados de capital transnacional, ocorreu uma sensível alteração nas formas de manifestação e controle do poder no âmbito da administração das organizações.

Diferentemente do modelo de administração estruturado no sistema taylorista-fordista, conformado em uma cadeia de relações hierárquicas e

interpessoais, marcado sistematicamente pela nítida separação entre concepção e prática, decisão e obediência, planejamento e execução, no formato atual da concepção toyotista ou da produção flexível, o poder se desloca para o âmbito da articulação de centros múltiplos de poder. Na articulação desses atuais centros de poder, sob a hegemonia do capital, são produzidos tanto as diretrizes como também um sistema abstrato de regras que se aplicam a todos os membros da organização.

O poder de decisão pessoal tende a desaparecer diante do poder de uma estrutura abstrata de regras de funcionamento. Embora o poder permaneça vertical, processando-se de cima para baixo, ele perde a forma piramidal e assume a conformação de esferas articuladas que se sobrepõem (BRUNO, 2005, p. 34).

Pode se concluir que este seja um estágio muito avançado da democracia burguesa. É de fato uma democracia que se coaduna com o sistema capitalista, uma vez que socializa, em certo grau, as tomadas de decisões sobre as melhores formas de assegurar a qualidade e volume da produção na organização sem comprometer o controle da estrutura produtiva e dos lucros que permanecem concentrados nas mãos dos detentores do capital.

3.2 Condicionantes da experiência democrática na sociedade brasileira

A instituição escolar, seja como organização sociocultural e pedagógica, seja como unidade gestora, é, na perspectiva dialética, uma parte constituinte de um todo bem maior e mais complexo, que, do ponto de vista estrito da formalidade, é o Estado e, no âmbito sociocultural, é a própria sociedade. Embasada nessa concepção, a análise do fenômeno sociopolítico e organizativo da gestão escolar democrática toma como âncora aqui o exame do estágio da experiência de gestão democrática no universo da própria sociedade brasileira como um todo.

Chauí (2002) chama a atenção para um aspecto da questão da democracia na sociedade brasileira digno de se ressaltar. Trata-se da visão que tem os brasileiros sobre o fenômeno democracia. Assim, vive-se atualmente uma democracia no Brasil porque existem eleições de representantes para quase todas as instâncias de poder político, porque existem vários partidos políticos, porque o Estado está dividido em três poderes republicanos – Executivo, Legislativo e Judiciário –, porque a Constituição assegura liberdade de pensamento e de expressão.

Em que pese à importância crucial de todos esses elementos sociopolíticos já identificados pelo povo brasileiro, Chauí qualifica esse nível de leitura como uma visão cega para o que é de fato mais profundo na sociedade brasileira: “o autoritarismo social”. Segundo ela, a sociedade brasileira é autoritária porque é hierárquica, tem a divisão social como a marca mais enfática; divide sob quaisquer circunstâncias as pessoas em inferiores, que devem obedecer, e superiores, que devem mandar. Não havendo, portanto, nem percepção nem prática da igualdade como um direito.

Ainda conforme Chauí (*Ibid.*), a sociedade nacional é autoritária porque, do ponto de vista da ética, configura-se como violenta. Nela ainda vigoram de maneira veemente o racismo, o machismo, a discriminação religiosa, social a exclusão sob vários aspectos e a violência da extrema pobreza material e instrucional que sofre a maioria da população brasileira.

A autora expõe que o autoritarismo social, por um lado, e as condições de desigualdade, pelo outro, geram uma realidade social fortemente polarizada entre a carência das camadas populares e os interesses das classes abastadas e dominantes. Tal polarização, em condições vertiginosamente desiguais, acaba por criar uma situação de privilégio para as classes dominantes e de exclusão ou, quando muito, de favor e caridade para as camadas populares.

Essas constatações factuais atingem o cerne da democracia e comprometem sua realização efetiva, pois a anula pela sua essência, que é a universalização do direito, que não se coaduna com privilégio nem com favor ou caridade. De acordo com Chauí, (2002, p. 436), “Esse conjunto de determinações sociais manifesta-se na esfera política. Em lugar de democracia, temos instituições vindas dela, mais operando de modo autoritário”.

Em rigor, como se sabe, predomina na sociedade brasileira o regime da democracia representativa. Mas, para Chauí, essa representação no âmbito da política estatal brasileira ainda não se realiza sob forma plena de exercício do direito. Ainda de acordo com a análise, os representantes, em vez de exercerem os mandatos em nome dos representados, honrando os compromissos assumidos perante estes, portam-se como chefes, mandantes, detentores de favores e poderes, de tal modo que, impondo-se aos representados, os convertem em clientes que recebem favores dos mandantes.

Chauí (*Ibid.*) denomina de “indústria política” o mecanismo midiático estruturado pelos meios de comunicação de massa para a venda dos políticos aos eleitores-consumidores. Tal indústria, diante da realidade social do País, em que a maioria esmagadora da população se encontra em estado pleno de carência e, portanto, de dependência, aliada à estrutura social autoritária do país, alimenta um imaginário político autoritário que, ao ser intencional e sistematicamente disseminado pela “indústria política”, reproduz e cristaliza esse imaginário como síntese sociocultural.

No Estado brasileiro, as leis, por ainda exprimirem, ou o privilégio dos poderosos ou a vontade pessoal dos governantes, não são vistas como expressão de direitos nem da vontade de decisões públicas coletivas. Sob aspecto, o poder judiciário tende a se manter num nível misterioso de atuação, pronunciando-se perante a sociedade por meio de uma linguagem excessivamente técnica e, portanto, incompreensível para a maioria da população, principalmente dos mais acometidos por condições de exclusão. Desse modo, por desconhecimento ou por medo, ou por ambas as razões, aceita-se a legalidade como algo em si e que a única relação possível com ela seja a da transgressão, ou seja, burlá-la por meio do “jeitinho”.

Se, conforme visto no primeiro capítulo, o “Estado Democrático” é sinônimo de “Estado de Direito”, e se, conforme Chauí (*Ibid.*), o direito na sociedade brasileira ainda é inacessível à maioria da população, principalmente aos segmentos que mais carecem da atuação do Estado para que possam resgatar ou mesmo, em muitos casos, iniciar a construção de um mínimo de cidadania, como é possível vislumbrar algum grau de efetiva democracia na sociedade brasileira? Onde localizá-lo? No âmbito da gestão escolar? É o que se propõe investigar.

Pensar a gestão escolar democrática como princípio educativo supõe a compreensão do espaço escolar como uma realidade sempre inacabada e em permanente movimento de reafirmação e negação. Uma ambiência, em princípio, acolhedora de todas as manifestações culturais, da diversidade e da pluralidade que caracteriza a própria sociedade como um todo e a comunidade escolar como recorte específico.

A gestão escolar como princípio educativo remete, seguramente, ao arcabouço teórico-filosófico essencial, sem o qual muito provavelmente a maioria das experiências de gestão na perspectiva democrática tende ao desmoronamento.

Mas como tal princípio educativo se traduz na dinâmica pedagógica de uma comunidade escolar?

Uma reflexão também muito interessante a ser feita quanto à gestão democrática como princípio educativo diz respeito ao relacionamento interpessoal no ambiente escolar. Qual a postura adequada a cada integrante da unidade? Como combinar autoridade com igualdade, respeito com disciplina, liberdade com responsabilidade? Como não confundir os papéis de diretor, de professor, de aluno, de família, de agente político, de cidadão, de cidadã. O que é ideal e o que é vivenciado no cotidiano de cada comunidade escolar? Estas são questões complexas e desafiantes. Responder a elas supõe correr o risco da reprovação em matéria de gestão democrática, ignorá-las pode denotar uma grande insegurança sobre as reais possibilidades da gestão democrática.

Sendo a escola apenas um componente institucional dentre tantos que compõem o corpo institucional da sociedade brasileira, ela pode se autodeterminar democrática? Em caso de resposta positiva, legitima-se a idéia de que a escola é uma organização com um fim em si mesma e que sua configuração depende unicamente da vontade dos que a integram ou que dela fazem parte. Ao que se sabe, a coisa não é bem assim. Nenhuma unidade escolar é uma unidade de per si. Pelo contrário, sua unidade é a maior expressão de multiplicidade e pluralidade.

Em linguagem matemática, pode se dizer que a unidade escolar expressa um múltiplo de um sistema escolar, que por sua vez pode ser expressão de outros sistemas mais abrangentes. No aspecto da sua unidade-plural, são enumeradas as variações de experiências, de projetos, de expectativas de conhecimentos, de idades, de histórias de vida, de famílias, de opção política, religiosa, sexual, de etnias, de papéis, de valores, enfim, de culturas.

Não é possível compreender uma determinada realidade escolar isolando-a do seu contexto, da sua história, dos seus condicionantes sociais, econômicos e culturais. Para uma maior fundamentação acerca do que de fato caracteriza o perfil da escola brasileira, lançar-se-á mão de algumas contribuições teóricas, começando por destacar alguns elementos organizados por Saviani (2003), que presta uma grande contribuição ao debate acerca do significado da escola e sua função social.

A inclusão desta breve reflexão sobre as teorias educacionais objetiva a disponibilização de alguns elementos teóricos que possibilite um olhar sobre o fenômeno educação-escolar para além das aparências e do senso comum.

Uma das primeiras contribuições de Saviani (*ibid*) é a desmistificação da unicidade do ideal de educação. Ousando interpretar o que sugere esse autor, é possível concluir que o corpo educacional que configura a escola brasileira é a conformação resultante da influência de diversas teorias educacionais que se tornaram hegemônicas em determinados momentos da história da educação. Como objeto central de sua análise, Saviani elegeu o problema da marginalidade. A partir desse objeto, classifica as teorias educacionais, primeiramente em dois grandes blocos, distinguindo-os como o das “teorias não-críticas” e o das “teorias crítico-reprodutivistas”, ambos com suas respectivas pedagogias.

Ao adotar o problema da marginalidade como elemento revelador do ideal de educação, o qual, na maioria das vezes, permanece oculto pela opacidade ideológica de tais teorias, Saviani acrescentou ao debate educacional novos elementos de análise. Assim, ao caracterizar cada bloco de teorias da educação, diz que as teorias não-críticas concebem a sociedade como um todo harmonioso que se movimenta, naturalmente, para a integração dos seus membros. Desse modo, o problema da marginalidade nessa concepção é visto como um “fenômeno acidental que afeta individualmente um número maior ou menor de seus membros” (SAVIANI, 2003, p. 4).

Dessa forma, sendo a marginalidade um produto acidental, esse fenômeno é também definido nessa concepção como desvio, distorção e, como tal, pode e deve ser corrigido. À educação compete a empreitada de resgatar os desviados, corrigir as distorções e restituir a harmonia social. Saviani (*ibid*) observa, ainda, que nessa concepção, a educação se coloca com uma ampla margem de autonomia na relação com a sociedade, quase como um corpo neutro, pré-disposto a sempre promover a paz e a harmonia na sociedade.

Por outro lado, o grupo das “teorias crítico-reprodutivistas” concebe a sociedade como essencialmente marcada pela divisão entre grupos ou classes antagônicas que se relacionam à base da força, que se manifesta, fundamentalmente, nas condições de produção da vida material. Quanto à questão da marginalidade, esse grupo a concebe como um fenômeno inerente à própria estrutura da sociedade. Nesse aspecto, a marginalidade, ao contrário do que

concebe o grupo das teorias não-críticas, é deslocada da dimensão individual para a coletiva, em que deixa de ser um problema do indivíduo e passa a ser de um segmento, de um estrato, de uma classe. Como as “teorias crítico-reprodutivistas” concebem a educação totalmente dependente dos segmentos detentores da hegemonia social, atribuem a ela o papel de unicamente reproduzir a situação de dominação e legitimar a marginalidade.

Para além dessas concepções, no entanto, o fato é que, à medida que se toma consciência de que o fenômeno educativo não concorre para ou corresponde a um único ideal, ou seja, que se reconhece a realidade como múltipla e contraditória, estar-se-á, possivelmente, elevando-se da visão ingênua, superficial, fragmentada para uma leitura mais criteriosa, crítica, articulada e de maior alcance teórico-metodológico. Por esse prisma, o desafio indicado pelo autor diz respeito à superação de uma orientação regida tanto pelas teorias não-críticas quanto pelas crítico-reprodutivistas, o que pode se dar por meio da adoção de um referencial centrado na pedagogia crítico social dos conteúdos.

3.3 A Gestão Escolar Democrática no âmbito da institucionalidade e da legislação brasileira

Embora a realidade educacional na sociedade brasileira continue apresentando indicadores que, por si sós, são capazes de configurar o sistema de ensino do País como ainda extremamente deficiente, tendo em vista a persistência de índices de repetência, evasão e baixo aproveitamento, há de se convir que, nos últimos dois séculos (XX e XXI), no mundo e principalmente no Brasil, a educação apresentou significativo avanço no âmbito da legislação.

As bases fundamentais da democracia, no âmbito da institucionalidade da sociedade brasileira, ou seja, do instituído e que, portanto, constitui aquilo que está submetido às normas e regras regidas pelo Estado, têm, como fonte primária e lei maior, a própria Constituição da República Federativa do Brasil. O código matricial em vigor ancora os preceitos fundamentais da democracia a ser praticada na sociedade brasileira. Assim, o título I, Dos Princípios Fundamentais, reza:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do

trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição (BRASIL, 1989, p. 3).

Indiscutível avanço no âmbito da institucionalidade, tal preceito constitucional disponibiliza um fenomenal leque de possibilidades de instauração de processos voltados para a concretização do princípio democrático no âmbito da realidade social.

Ainda com respaldo na Carta Magna, cumpre-nos destacar o capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto. Segundo o artigo 205 desse capítulo, “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”. No artigo 206, que estabelece os princípios do ensino, encontram-se as seguintes formulações preceituais:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - Liberdade de aprender o pensamento, a arte e o saber; III - Pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; [...] VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei; e, VII - Garantia de padrão de qualidade.

Fechando um pouco mais o foco da análise do âmbito da institucionalidade para a legislação mais propriamente educacional, recorrer-se-á a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação para salientar alguns dos seus artigos que dão alicerce legal à proposição da educação democrática.

O artigo 14 dessa lei traz a seguinte determinação:

os sistemas de ensino definirão as normas da 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 pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Em que pese à importância de uma legislação que respalde as aspirações de igualdade entre as pessoas e de justiça social, a lei, em si, não é garantia de que tais aspirações se concretizem. A esse respeito, Severino (2001, p. 58) comenta: “Como se sabe, o direito nasceu na civilização humana como forma de organizar as relações entre os homens, de modo a garantir um mínimo de simetria nessas relações, assegurando, assim, a justiça, ou seja, que um mínimo de equidade nelas reinasse”.

Esse mesmo autor ressalta que, logo que a humanidade conseguiu se perceber como coletividade, percebeu-se também eminentemente heterogênea e

marcada por forte hierarquização estratificada, em que predomina o desequilíbrio de poder das forças nela atuantes, expressas pelos distintos segmentos constituintes do tecido social. Ainda conforme Severino (*Ibid.*), o esforço empreendido pela humanidade para tentar superar esse desequilíbrio tem tido no direito uma das expressões mais consistentes. E professa: “A Lei surge como mediadora dos direitos e deveres atribuíveis a todas as pessoas, de forma a garantir a cada um o que lhe é devido e a impedir que o mais forte oprima o mais fraco, inviabilizando-lhe o usufruto de seus direitos” (*Ibid.*, p. 58).

Se, por um ângulo, é inegável o avanço das conquistas sociais no campo do direito, como instrumentos institucionais a serviço da equalização das forças sociais, por outro, conforme sugere Severino (*Ibid.*), o projeto da configuração de uma sociedade cujas relações internas sejam regidas pela lei e não pela vontade arbitrária de segmentos ou mesmo indivíduos detentores de outras formas de poder, particularmente, do poder econômico, ainda se apresenta como a principal utopia da sociedade moderna. Isso significa que o poder da lei, mesmo sendo a expressão de construção e conquistas históricas, ainda não conseguiu se sobrepor, por exemplo, ao poder do capital na sociedade capitalista.

Do ponto de vista formal, o Estado brasileiro instituiu a educação na condição de direito fundamental, o que implica sua compulsoriedade e gratuidade no âmbito das redes públicas de ensino.

De acordo com Oliveira R. (2002), o fato de a atual legislação educacional afirmar que o ensino fundamental é obrigatório instaura, de maneira simultânea, um direito e uma dupla obrigatoriedade. Enquanto direito, implica que qualquer cidadão alcançado por essa declaração pode reclamar do Estado tal garantia proclamada e instituída na forma da lei. Quanto à dupla obrigatoriedade, diz respeito, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação do direito expresso na letra da lei e, de outro, ao dever que a mesma lei atribui aos pais ou responsáveis de assegurar a cada criança o acesso a tal direito.

Conforme se discorreu no primeiro capítulo, o direito positivo, embora tome por alicerce os fundamentos do direito natural, estende-se e se afirma para além deste, na medida em que alcança e é alcançado por novos entes da sociedade, mas, sobretudo, por adquirir uma nova dimensão – a dimensão da materialidade ou da objetividade –, que foi a conversão do que antes se expressava

apenas sob forma e regência da moral, no código escrito, na lei instituída propriamente dita.

Para que não pare dúvida sobre o que se pretende neste momento como mais um elemento de análise do objeto desta pesquisa, ao se situar sua configuração no âmbito da institucionalidade, toma-se de fato a letra da lei, o código legal como objeto de análise.

Esclarecido esse propósito, e mais uma vez buscando apoio em Oliveira R. (2002), vê-se que a questão do direito à educação permeia a legislação do Estado brasileiro desde sua primeira constituição, do dito Brasil Independente, a Constituição Imperial de 1824, que declarava ser a instrução primária gratuita a todos os cidadãos.

Da primeira até a atual Constituição em vigor, o direito à educação não se apresentou numa trajetória linear e ascendente, mas oscilou por diversas vezes entre abertura e restrição, atestando seu condicionamento às alterações das forças econômicas, políticas e culturais conflitantes na sociedade. A propósito de tais oscilações, muito esclarecedor é o apanhado a seguir:

As variações observadas no tratamento dado ao direito à educação nas constituições brasileiras podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) a obrigatoriedade escolar para o ensino primário é introduzida, em nível constitucional, a partir de 1934, com cinco anos de duração. Amplia-se o seu período de duração para oito anos no texto de 1967 e, com a Lei 5.692, de 1971; altera-se a nomenclatura da educação elementar para ensino de primeiro grau, fundindo-se aí os antigos ensino primário e ginásial. Dessa forma, o ensino obrigatório passa a abarcar esse novo nível, mantendo-se tal direito restrito à faixa etária dos 7 aos 14 anos de idade;
- b) garante-se a gratuidade no período de escolarização compulsória, verificando-se apenas uma exceção, em 1937, quando se apresentam senões à idéia de gratuidade indiscriminada para esse nível de ensino;
- c) abandona-se a idéia da progressiva extensão da gratuidade ao ensino ulterior ao primário, presente em 1934, substituída pela gratuidade para os que provarem insuficiência de recursos, chegando-se mesmo a prever a introdução do mecanismo das bolsas de estudo restituíveis (em 1967);
- d) revela-se a influência das concepções católicas a respeito da definição das instituições responsáveis pela educação, com primazia da família em detrimento do Estado, explicitada na precedência da 'família' sobre os 'poderes públicos' (1934) ou no 'ensino ministrado no lar e na escola' (1946 e 1967);
- e) não são previstos, explicitamente, mecanismos jurídicos para a garantia de tal direito, apesar de haver a possibilidade do recurso ao mandado de segurança;
- f) não se menciona a educação infantil como integrante do direito à educação nas prescrições educacionais das constituições analisadas;
- g) explicita-se, apenas no texto de 1969, o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos (OLIVEIRA R, 2002, p. 23-24).

Como síntese da dialética social constituída pelas forças conflitantes que compõem a sociedade e o Estado brasileiro, a Constituição Federal em vigor, promulgada em 1988, expressa um momento histórico muito singular da nação, momento em que as forças progressistas e reacionárias se apresentavam mais ou menos equilibradas. Considerada, politicamente, como a década da transição para o Estado democrático e, economicamente, como a década perdida, os anos 80 foram marcados por expressivas movimentações sociais impulsionadas pelas ditas forças progressistas recém-emergidas do silêncio imposto por 20 anos de ditadura militar. De fato, após duas décadas de regime de exceção comandado por um governo militar e mantido com a força das armas e do capital estrangeiro, a década de 80, pelo menos do ponto de vista simbólico, tem maior significado para o povo brasileiro, como conquista da liberdade de expressão e início do processo de redemocratização da sociedade.

No que concerne à declaração do direito à educação no texto da Constituição de 1988, recorrendo-se aqui mais uma vez à análise de Oliveira R. (2002), vê-se que esse autor ressalta a existência de várias novidades que passaram a compor a nova Carta Magna. Dentre tais novidades, destaca que, pela primeira vez na história constitucional do País, é explicitada a declaração dos direitos sociais, dando-se primazia ao direito à educação, conforme o já destacado artigo 205. O artigo 206 avança na revelação dos fundamentos do direito anteriormente expresso ao destacar que, dentre outros, “o ensino será ministrado com base no seguinte princípio: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Há que se reconhecer que, por se tratar de uma declaração sob forma de princípio, é praticamente impossível reduzir seu caráter de generalidade; entretanto, em que pese à boa intencionalidade do legislador, tal princípio expressa seguramente um dos maiores desafios que está posto tanto para o Estado como para a sociedade civil organizada que de fato professa e atua na defesa de uma efetiva democracia – o desafio de reduzir a distância existente entre o “mundo formal e o mundo vivido”.

Outro aspecto que pode ser considerado inovador da CF de 88, ou que favorece a efetivação do direito à educação nela proclamado, é o seu elevado nível de detalhamento e abrangência. Isso pode ser conferido no artigo 208, quando afirma que:

O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferecer ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Mais uma vez Oliveira R. (2002) ressalta o avanço da atual Constituição no trato do direito à educação, ao estender esse direito mesmo àqueles que por algum motivo ficaram excluídos do acesso ao ensino na dita idade apropriada. Outro aspecto considerado também muito importante é a retomada de uma conquista que fizera parte do texto constitucional de 1934 e fora modificada nos textos constitucionais posteriores (CF de 1937, CF 1946, CF de 1967, e CF de 1969), que instituíram a declaração de gratuidade somente para as pessoas que provassem insuficiência de recursos.

Ainda em se tratando de garantias constitucionais ao direito à educação, é procedente se mencionar também o artigo 227, segundo o qual:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CONSTITUIÇÃO, 1988, p. 106-107).

Este artigo, além de aportar o direito à educação à criança e ao adolescente, o faz de maneira reforçada, posto que vincula a esse direito outros de equivalente valor e inequívoca vitalidade. Oliveira R. (2002, p. 29) chama a atenção para o fato de que foi este artigo que, ao ser regulamentado, propiciou a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído na forma da Lei nº 8.069/90.

O ECA figura na legislação educacional de maneira muito significativa, dispondo mecanismos legais que não apenas promovem a ampliação das garantias ao direito à educação como ainda avançam nas formas de punição dos eventuais negligenciadores ou infratores desses proclamados direitos, o que pode ser conferido na citação a seguir do artigo 53 dessa lei:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE).

Retomando o que fora anteriormente dito, a década de 80 marcou a história política brasileira como um momento de emersão da luta social: movimentos grevistas no chão da indústria metalúrgica, o movimento das “Diretas já”, pelo retorno de eleições para governantes, a conquista do pluripartidarismo, que propiciou o surgimento de novos atores no cenário político-social, enfim, diversas movimentações que “configuram um ‘clima’ de reivindicação por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 69).

A coexistência de diversos movimentos sociais: o movimento sindical, principalmente no ABC paulista, o movimento da Teologia da Libertação, organizado sob a forma de comunidades eclesiais de base - CEBs, o movimento político partidário promovido por partidos de oposição ao regime militar e por partidos professados como de esquerda, tudo isso instaurou uma ambiência de contestação da ordem – autoritária – vigente.

As lutas específicas mantinham uma articulação entre si, compondo um todo sociopolítico, sustentado em temas de abrangência que compunham pautas de interesses para além do estrito segmento social ou categoria trabalhista. Isso fica bem evidente no trecho a seguir:

Assim, dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964 -1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 69-70).

A contraposição geral ao Estado autoritário se unificou às forças ditas progressistas na defesa de uma constituição centrada nos princípios de um Estado

de direito democrático. A esse respeito, Adrião e Camargo (2002) ressaltam o ineditismo da gestão democrática na área educacional, como preceito e princípio constitucional, fato não observado nas constituições anteriores.

O processo constituinte (1987-1988) foi “palco” de intenso debate entre as forças políticas organizadas da sociedade brasileira, cada qual determinada a garantir, no texto da Constituição, a expressão de seus interesses. Na área educacional, o embate se deu sob a liderança de duas frentes sociopolíticas. De um lado, o bloco liderado ou identificado como Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que congregava entidades de caráter nacional. Essa posição defendia a ampla participação da população usuária (pais, alunos, professores e demais servidores) na gestão da educação e da escola, inclusive na definição das políticas educacionais, pois conforme Adrião e Camargo (2002, p. 73), “para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzida na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino”.

Contrapondo-se às propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, constituiu-se o bloco que representava os interesses da escola privada, este composto por representantes do chamado empresariado educacional e das escolas ditas confessionais. “Aqui o grau ‘aceitável’ de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 73).

O produto resultante dessas conflituosas tendências constituintes que se traduziram sob a forma de preceitos constitucionais na Carta Magna de 1988 é, na realidade, a expressão do que foi possível assegurar dos interesses de cada um dos dois blocos divergentes. Assim, mesmo havendo muito o que comemorar do lado dos setores progressistas pelos significativos avanços da legislação educacional na perspectiva da gestão democrática, nessa mesma legislação foi assegurado considerável parcela de interesses das forças conservadoras.

Considerando-se que a estrutura jurídico-institucional é conformada numa hierarquia do ordenamento legal, que se impõe do geral para o específico, de modo que a este cumpre detalhar e operacionalizar aquele sem, no entanto, contradizê-lo, pois, se assim o fizer, estará incorrendo em inconstitucionalidade, tecer-se-á agora uma breve análise do direito à educação expresso na LDB.

Um primeiro aspecto a chamar a atenção de quem se propõe a analisar a LDB diz respeito à abrangência do próprio conceito de educação, nela declarado em seu título I - Da Educação:

Art. 1º - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Tamanho abrangência, na forma da lei, suscita uma confortável sensação de inclusão, de que todos os segmentos sociais, sujeitos e espaços de convivência foram contemplados, ou melhor, legitimados nesta declaração. Isso, sem dúvida, se coaduna com um ideal de democracia.

Em seu título II, a LDB expressa os princípios e os fins da educação nacional:

Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirado nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Artigo 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização de experiências extra-escolares; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (SEVERINO, 2001, p. 246).

O título dos princípios e dos fins da educação nacional faz jus à abrangência do conceito de educação expresso no título anterior, uma vez que propugna como sua finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Outro aspecto que chama a atenção nesse título é a clareza que o legislador conseguiu imprimir na formulação do texto legal.

Se na declaração do texto constitucional de 1988 ficou quase imperceptível a limitação do princípio democrático, na LDB tal limitação se faz bem mais visível. A comprovação desse fato pode se dar com análise do inciso VIII do artigo 3º: “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Paro (2002) chama a atenção para o fato de que o princípio da gestão democrática do ensino se limita ao espaço da escola pública. É como se o setor educacional privado fosse senhor de si próprio, não tendo que se

submeter ao código de normas da legislação nacional. “Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade” (PARO, 2002, p. 80).

Prosseguindo na análise das normas que de uma maneira mais direta versam sobre a gestão democrática no corpo da LDB, veja-se a íntegra do artigo 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da 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 pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Dentre as muitas críticas ao tratamento dispensado à gestão democrática na LDB atualmente em vigor, Severino (2001, pp. 64-67) considera que a LDB não inovou significativamente em relação à legislação anterior, posto que “[...] retoma, ainda que com pequenos retoques, os próprios princípios do liberalismo”, só que desta feita, “lustrados com o verniz neoliberal”. Na opinião de Severino (2001), o texto original do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados era substancialmente mais avançado nas garantias de direitos à sociedade. No entanto, o movimento sociopolítico porque passava a sociedade na década de 90, com forte presença do ideário neoliberal na máquina estatal, desequilibrava a correlação de forças verificadas na década anterior e se apresentava, agora, favorável aos interesses dos detentores do capital.

Se, por um lado, a ação organizada da sociedade, principalmente concretizada sob forma do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, foi presença marcante no transcorrer do longo período de tramitação da lei no Congresso Nacional, por outro, os interesses dos segmentos que atuam no mercado da educação privada – escola particular e confessional – estavam fortemente defendidos por seus parlamentares no Poder Legislativo e também contava com grande respaldo no próprio poder Executivo, pois já estava desencadeado um amplo processo de reforma na política educacional, de modo a enquadrá-la às exigências da macropolítica neoliberal, de tal forma que:

Enquanto formulações universais, esses princípios, em teoria, não podem ser questionados. O problema todo é que a retórica liberal tem servido

quase que de maneira exclusiva para encobrir ideologicamente o total descompromisso com a efetivação desses princípios (SEVERINO, 2001, p. 65).

Ainda conforme esse autor, no próprio texto legal os princípios são driblados, uma vez que os dispositivos da lei avançam na conceituação, mas não oferecem dispositivos legais para assegurar sua efetivação. Prosseguindo em sua crítica, ele ressalta que a LDB, além de manter a dicotomia público-privado, disfarça muito mal sua opção por este segundo setor, visto que impõe condições à escola pública e consagra total soberania à escola privada.

Especificamente quanto ao princípio da gestão democrática, Severino é categórico ao afirmar que a lei aprovada não deu conta de sustentá-lo. E que, além da ligeira referência que faz a tal princípio, quando o faz, nos artigos 14 e 56, é “de maneira um tanto vaga e ambígua” (SEVERINO, 2001, p. 66).

Semelhante crítica é feita por Paro (2002, p. 79), que qualifica como “disparate” a postura dos legisladores, quando estes, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade.

Esse autor observa, ainda, que parece haver na LDB a pretensão de apresentar como esgotadas todas as possibilidades de regulamentação dos dispositivos constitucionais. “O princípio aí estabelecido é o de que a ‘gestão democrática’ se dará ‘na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino’, fazendo supor que, em termos de legislação federal, esta Lei esgota o assunto” (PARO, 2002, p. 80).

Ainda de acordo com Paro (2002), a luta dos educadores durante o Congresso Constituinte de 1988 propugnava por uma legislação capaz de traduzir os anseios predominantes na sociedade brasileira de ver garantido na letra da lei os preceitos constitucionais capazes de respaldar processos de construção de experiências democráticas nas várias instâncias e espaços de organização sócio-política. Lamentavelmente, ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da gestão democrática na área educacional, os legisladores responsáveis pelo teor aprovado na LDB, além de frustrar muitas das expectativas da sociedade brasileira, particularmente dos segmentos organizados e representados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, protelaram sagazmente os possíveis avanços no âmbito da legislação educacional, remetendo-

os para futuras legislações específicas no âmbito das esferas estaduais e municipais.

Em seqüência a sua crítica, Paro (2002) analisa outros elementos conceituais constituintes da temática gestão escolar democrática para sustentar que não apenas o princípio constitucional foi fragilizado na nova LDB, mas também os principais conceitos adjacentes, tais como condições de trabalho na escola, autonomia da escola, participação da comunidade na gestão escolar, formação profissional dos dirigentes e escolha dos dirigentes escolares.

A questão das condições de trabalho na escola é considerada um componente importante na realização de uma gestão democrática, posto que resgata o caráter indissociável da relação quantidade e qualidade. Paro (2002) ressalta essa discussão, primeiro para denunciar a farsa midiática que, pactuando com interesses politiqueros, impõe de maneira ampliada e massificada a idéia de que, em termos de quantidade, o ensino fundamental já estaria praticamente universalizado; segundo, para desmistificar a intencionalidade ideológica do discurso que astutamente tenta fazer uma cisão entre quantidade e qualidade. A esse respeito, ele assim se expressa:

Trata-se, na verdade, da grande farsa educacional que consiste em separar conceitos como qualidade e quantidade, que são dialeticamente interdependentes, para mistificar a realidade de nosso pseudo-ensino. Se a quase totalidade das nossas escolas não tem condições mínimas de funcionamento, de modo a manter aí os estudantes e a exibir um mínimo de qualidade que não comprometa sua condição de escola, não de meros prédios que abrigam certo número de crianças, então não se pode falar em quantidade (PARO, 2002, p. 82).

A propósito do artigo 15 da LDB – “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]” – Paro (2002) chama a atenção para o fato de que a questão da autonomia da escola, que anteriormente era sinônimo de discurso de educadores progressistas, passou a fazer parte também da fala dos segmentos conservadores e privatistas da educação.

Em que pese à importância do mencionado artigo que, embora vago, contribui para manter a questão na ordem do dia, o autor alerta para o fato de não se cair na armadilha de, no bojo dessa questão da autonomia da escola, confundirem-se os significados de descentralização de poder com “desconcentração

de tarefas”, assim como, “no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização”.

Na realidade, essa questão da autonomia da escola é extremamente delicada e pode facilmente descambar para o campo da manipulação, sobretudo da generosidade e da boa vontade dos cidadãos e das cidadãs de bem, que, de uma maneira geral, estão sempre predispostos a colaborar, sobretudo de maneira assistencialista, para minimizar necessidades extremas das camadas populares. “Criança esperança”, “amigos da escola” são exemplos, midiaticamente massificados, de programas que apostam na resposta positiva da compaixão ou da falsa generosidade humana.

Contra-pondo-se ao discurso ideológico que tenta emplacar na sociedade um projeto de privatização da escola pública disfarçado de um projeto de autonomização, Paro (2002, pp.83-84) se pronuncia da seguinte forma:

A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão. [...] é preciso principalmente se contrapor a esse movimento que, com o discurso da autonomia – e da necessidade de participação da comunidade e passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil –, o que está fazendo é justificar medidas tendentes a eximir o Estado de seu dever [...]

A participação da comunidade na gestão escolar encontra-se respaldada no artigo 12 da LDB. Esse dispositivo legal avança a um certo grau de detalhamento que, uma vez aplicado na gestão escolar, pode de fato promover algum nível de participação da comunidade. A propósito de uma efetiva participação da comunidade na gestão escolar, vale destacar mais uma vez, como se pronunciou Paro (2002, p. 86):

Um processo de integração dos pais na tomada de decisões na escola e especialmente na avaliação de suas atividades pode ser benéfico em duplo sentido: em primeiro lugar, porque os pais se colocam como interlocutores importantes diante dos trabalhadores da escola, especialmente dos professores, que passam a ter diante de si, mais concretamente, aqueles a quem devem prestar conta da qualidade dos seus serviços; em segundo lugar, porque assim os pais podem inteirar-se mais efetivamente dos problemas da escola, tendo mais condições para poder reivindicar do Estado providências e soluções [...]

Certamente, um dos grandes problemas da escola pública se origina e se conserva na indefinição de quem sejam os seus donos, ou seja, a quem a escola pública deve prestar contas dos seus serviços? Ao poder público? Aos pais? À comunidade? Estes são entes genéricos e, assim, a situação prossegue indefinida.

Não se trata de um problema de fácil solução. Na trajetória da escola pública brasileira, tem predominado as formas autocráticas de gestão e, nesse formato, a figura do diretor, da diretora da escola, ou mesmo do prefeito ou prefeita do município, acaba se identificando como donatária da unidade de ensino, aos quais a população usuária dos seus serviços deve render honras e agradecimentos pelos favores recebidos.

Mas, retomando ao princípio da gestão democrática no âmbito da LDB, Paro (*Ibid.*) destaca a questão da escolha de dirigentes escolares como um grande desafio a ser conquistado no âmbito da institucionalidade, visto que, por enquanto, a lei assegura apenas, no parágrafo único do artigo 67, que, “a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério”. Na prática, a questão da escolha dos dirigentes escolares foi remetida para decisões em nível dos respectivos sistemas de ensino, implicando a necessidade de novas lutas da comunidade educacional para conquistar esse importante mecanismo de aprofundamento de uma gestão escolar na perspectiva democrática.

4 INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Dentre os instrumentos institucionais de gestão, consagrados na Constituição Federal de 1988 e que expressam as conquistas do movimento social organizado rumo à democratização do Estado e das políticas públicas, os conselhos paritários guardam, inequivocamente, potencial vitalidade para a concretização desse abrangente e histórico propósito.

Enquanto elemento institucional, a instância “conselho” não é propriamente uma novidade da Constituição de 1988; na realidade, ao que consta, o gênero conselho já figura como componente da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro desde o governo imperial.

Há, no entanto, que se convir que, por mais significativo que seja um conselho como espaço de representação da pluralidade política da sociedade, conforme a natureza política do Estado, tal conselho provavelmente a este se condicionará. Não é, portanto, difícil imaginar que a configuração e as possibilidades políticas de um conselho, num Estado de governo imperial, totalitário ou democrático, sejam bem distintas. Inexoravelmente, em cada uma desses sistemas estatais estará o conselho condicionado à realização de suas políticas.

Neste trabalho, ater-se-á à configuração do conselho como instrumento institucional de gestão em um Estado de inspiração democrática, particularmente o Estado brasileiro consagrado e regulamentado a partir da Constituição Federal de 1988.

Reforçando o que aqui já fora dito, o instrumento institucional de gestão “conselho paritário” é, sem sombra de dúvida, se não a maior, uma fundamental conquista dos segmentos sociais progressistas, que, por meio de seus instrumentos de representação política – fóruns, confederações, sindicatos e movimento sociais –, conseguiram, conjuntamente, sustentar e converter em espaço legal de intervenção política da sociedade civil organizada. O conselho se faz presente nas diversas áreas políticas do Estado – saúde, segurança, educação, dentre outras – e são também circunscritos às várias esferas administrativas de governo – federal, estadual e municipal.

Este trabalho faz um recorte metodológico para focar o instrumento institucional conselho paritário especificamente na área educacional, precisamente no âmbito das unidades escolares, ou seja, far-se-á um estudo bibliográfico acerca

do Conselho Escolar como instrumento institucional de gestão na perspectiva democrática. Buscar-se-á identificar algumas concepções de Conselho Escolar que atualmente compõem o debate dessa questão e, conseqüentemente, incluirá um breve estudo do também instrumento institucional de gestão que é o Projeto Político-Pedagógico, este normatizado pela LDB.

4.1 O Conselho Escolar

A gestão educacional, sob a competência estatal, conta de longa data com o instrumento institucional “conselho” como componente do poder político de governo. De acordo com Cury (2004), o componente conselho, que tem existência na institucionalidade estatal brasileira desde o governo imperial, tal qual a sociedade e a estrutura estatal, foram se complexificando no transcorrer da história do país, como também os foram seu sistema de gestão e correspondentes instrumentos.

No âmbito escolar, o conselho foi instituído no Colégio Pedro II, tido como modelo educacional no país, particularmente no nível da educação secundária e também como referência curricular. O conselho perpassou o governo imperial e foi mantido no Estado republicano.

Na estrutura administrativa do Colégio Pedro II, funcionava um instrumento denominado Conselho Diretor, que era uma espécie de congregação do estabelecimento. Também o ensino superior na Capital Federal e nos estabelecimentos federais de estudos dispunham de um Conselho de Instrução Superior.

O instrumento “conselho” sobreviveu também às diversas reformas educacionais que se sucederam a partir de 1900, tais como a de Benjamin Constant e Rivadávia Corrêa, dentre outras. Na realidade, pode se dizer que, embora o conselho tenha “sobrevivido” às sucessivas reformas educacionais, isso não significa que não tenha “sofrido” diversas alterações, se não no conteúdo, pelo menos na forma. Por exemplo, a reforma Rivadávia instituiu o Conselho Superior de Ensino, por meio do Decreto nº 8.659/1911; a reforma Rocha Vaz, de 1925, através do Decreto nº 16.782/1925, converteu o Conselho Superior em Conselho Nacional de Ensino.

Ainda de acordo com Cury (2004), no governo provisório de Getúlio Vargas foi criado o Conselho Nacional de Educação, que se voltaria

predominantemente para o ensino superior. Tal conselho foi mantido por força do Decreto Nº 19.850/1931 até 1936, quando, também por força de mandamento constitucional, foi recriado pela Lei Nº 174/36. Em 1961, a Lei Nº 4.024/61 transformou o Conselho Nacional de Educação em Conselho Federal de Educação. Essa mesma lei instituiu os Conselhos Estaduais de Educação. Só em 1971, com a Lei Nº 5.692/71, foi facultada aos municípios a organização de Conselhos de Educação.

Mais recente, na década de 90, o Conselho Federal de Educação foi extinto por uma medida provisória (MP Nº 661/94). No ano seguinte, a Lei Nº 9.131/95 reinstituíu o Conselho Nacional de Educação, confirmado pela LDB de 1996, que admite a existência de órgãos normativos no âmbito dos sistemas. Tal dispositivo legal complementa o que já prescrevera a Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os municípios como entes federativos e, no artigo 211, reconhece a existência de sistemas municipais de ensino.

Esse breve resgate da trajetória histórica do conselho como instrumento de gestão, pretendeu demonstrar que esse instituto já ascendeu à condição de instância tradicional no Estado brasileiro. Evidentemente, o resgate cronológico da historicidade de determinado fenômeno sociopolítico representa um esforço teórico importante e necessário a todo pesquisador, porém, esta pesquisa bibliográfica precisa dar conta também de alcançar significados e vinculações do instrumento institucional “conselho” com a questão da Gestão Escolar Democrática. Tal intento pode começar a se delinear a partir da definição a seguir:

*Conselho vem do latim *consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (CURY, 2004, p. 47, grifos do autor).*

Se o termo “conselho”, em seu sentido etimológico, supõe ouvir alguém e submeter uma deliberação a alguém, sendo ainda necessariamente uma via de mão dupla em que todos devem ouvir ou ser ouvidos, então, cabe analisar o instrumento institucional “Conselho Escolar” para se identificarem as partes integrantes de tal diálogo e se de fato este está se efetivando.

Considera-se o Conselho Escolar uma instância do poder público que, dentre outras atribuições, deve sugerir ou mesmo deliberar sobre questões atinentes ao funcionamento da instituição escolar. E tal funcionamento traduzirá a concepção

de educação que se faz hegemônica no interior da organização escolar num determinado momento histórico.

O Conselho Escolar pode, de fato, representar uma instância de legitimação do poder público, posto que, em tese, congregaria a vontade estatal propriamente dita, expressa na figura dos gestores do Estado, e a vontade da sociedade, encarnada nos representantes dos segmentos sociais.

Dessa forma, as duas vias constituintes da instância “conselho” são, na prática, o Estado e a sociedade. São esses os agentes do diálogo, as duas partes em interação política que devem reciprocamente ouvir e ser ouvidas. Mas, se esse é o princípio ideal do conselho, o princípio da mútua correspondência, portanto, centrado em relações equânimes, na realidade, não se verifica a materialização de um ambiente harmônico. Efetivamente, se a instância conselho, em qualquer das esferas de governo do Estado, ou mesmo no específico governo de uma unidade escolar, apresenta uma relação permanente harmoniosa, o mais provável é que tal conselho esteja acometido de grande artificialidade. E será, seguramente, um artifício meramente formal, desprovido de substancialidade sociopolítica.

Um conselho, sob hipótese alguma, salvo nos casos de artificialidade, pode constituir-se em um campo de pura harmonia. Um conselho é, no mínimo, uma composição de agentes diversos em história, experiência, níveis instrucionais, interesses, visões e muitas outras diferenças. Logo, se tal conselho efetivamente é a expressão desses diferentes agentes, como esperá-lo harmonioso?

Sendo o conselho uma instância de poder resultante de uma composição de diversas forças políticas do Estado e da sociedade, como fica a correlação de tais forças em seu interior? Cury (2004) indica alguns elementos de análise dessas relações. Segundo ele, nos anos 20 e 30, os conselhos ganharam uma dimensão acentuadamente técnica e menos política. Isso tem um impacto direto no princípio da democracia, visto que o componente técnico, que é necessário em qualquer instância de poder, quase sempre está a serviço do interesse estatal, que tende a esvaziar o debate político no âmbito da sociedade.

A propósito dessa sobrevalorização da dimensão técnica na composição do poder público, que, conforme visto no capítulo I, traduz a concepção hegeliana de Estado democrático – a democracia alicerçada e garantida na dimensão técnica –, veja-se o comentário a seguir:

Dizia-se que os cidadãos, contaminados por visões parciais, jamais ascenderiam ao universal e ao bem feito. Embora tão racionais quanto qualquer outro, inclusive um especialista, os cidadãos não teriam preparação suficiente e adequada para o exercício dessas tarefas complexas. Isto seria função a ser preenchida por técnicos e especialistas que, distanciados das ambições e preconceitos particularistas, poderiam visualizar melhor o interesse comum e coletivo (CURY, 2004, p. 48).

Nada é mais positivista e antidemocrático do que insistir na neutralidade do agente técnico em um sistema de poder político e considerá-lo, *a priori*, como uma categoria superior às demais. Infelizmente, essa concepção tecnicista de conselho não ficou apenas no nível da possibilidade. Pelo contrário, ela tem sido hegemônica no sistema de gestão do Estado brasileiro. A constituição de 1934, por exemplo, que, como visto anteriormente, apresentou significativos avanços rumo à democratização da escola pública, pois garantia o direito de todo cidadão à escolaridade como obrigação dos poderes públicos, afirma a sua concepção tecnicista ao propor a instituição de conselhos técnicos no âmbito de cada ministério, como forma de solucionar os problemas nacionais.

Historicamente, a relação entre o componente técnico e o componente político não tem sido muito tranqüila nas instâncias do poder público. E dificilmente tal relação poderia se configurar harmoniosa, posto que, a despeito da importância de ambos – componente técnico e componente político – como meio e como fim, respectivamente, os fundamentos de um e do outro são bem distintos. Como então, garantindo-se a saudável e produtiva relação conflituosa no interior do conselho, se assegurar e afirmar o princípio democrático como o fundamento balizador dessa relação? Veja-se como se posiciona Cury (2004, p. 49) a esse respeito:

Assim, se deslocados do princípio democrático e republicano, os conselhos podem se perder na tecnocracia; quando ocupados por pessoas alheias aos e despreparadas para os assuntos específicos, eles poderão se desviar do essencial, seja no conteúdo, seja na forma.

Está, portanto, instaurado um grande dilema. Nesse nível de entendimento, o conselho é colocado entre dois abismos: de um lado, a tecnocracia, que alija; do outro, a ignorância, que gera inoperância. Na tentativa de superação de tal impasse, Cury (2004) recorre mais uma vez aos significados dos radicais gregos. “Para os gregos, o *lógos* é aquela dimensão humana que, buscando a razão e o sentido das coisas, evita as guerras se disseminando pela cidadania. Esta, por sua vez, se põe e se impõe pelo *diá-logo*, na praça pública” (CURY, 2004, p. 49, grifos do autor).

Se se considerar aqui o sentido de “praça” como espaço público de decisão dos cidadãos imbuídos de responsabilidade sociopolítica, então ela pode ser representada pelo conselho. Enquanto método, o diálogo inevitavelmente instaura a via de mão dupla, o debate das idéias, o conflito das opiniões divergentes. Ou, ainda, conforme Cury:

Precedido pela *ironia* nos debates e nas discussões, acompanhado de uma *maiêutica* como sementeira de idéias que todos os homens possuem, a solução democrática dos conflitos ancora-se no *lógos* como um elemento fundante da vida coletiva. O *lógos* postula o convencimento como a forma mais elevada de discussão entre iguais, a fim de buscar na razão explicativa mais ampla a solução dos problemas da cidade (CURY, 2004, p. 50, grifos do autor).

O “convencimento” guarda uma profunda identidade com o que postula o princípio democrático. Vencer com, vencer junto, vencer não o outro, mas vencer a divergência pela construção do esclarecimento, pelo respeito às diferentes opiniões e pela confiança na razão como atributo inerente a todo ser humano, de tal modo que: “Um conselho é, então, o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente – traduzindo livremente Antonio Gramsci” (Cury, 2004, p. 50, grifos do autor).

É bem provável que essa concepção de conselho, consubstanciado no logos, no diálogo e na razão, ainda se encontre no plano do ideal, guardando, portanto, pouca correspondência com as experiências concretas de conselhos no passado e no presente da gestão pública, nas suas várias instâncias. Porém, ao contrário de pretender negar ou maquiar o legado histórico, no âmbito da gestão da coisa pública, mais precisamente a partir do instrumento institucional de gestão “conselho”, o que se busca com esta análise é, articulando elementos históricos e conceituais, construir um entendimento que contemple o conselho como categoria genérica, como realidade histórica que, como visto, apresenta configuração tecnicista e também na perspectiva de uma gestão democrática.

O estudo até aqui desenvolvido já suscita alguns elementos de conclusão, tais como: o instrumento institucional conselho não é uma novidade como instância do poder público no Brasil; na trajetória histórica dos conselhos, tem predominado a concepção tecnicista; o conselho, como instância de exercício da democracia, é, ainda, processo incipiente que se depara com muitos obstáculos técnicos, políticos e culturais. Contudo, o instrumento institucional “conselho” apresenta atualmente um

aspecto indubitavelmente inovador: sua expansão para praticamente todas as áreas e níveis administrativos do poder público, da abrangência nacional, como o próprio Conselho Nacional de Educação (CNE), ao estrito espaço de uma unidade educativa, como são os Conselhos Escolares.

Para Sauer (2002), a expansão dos conselhos para todos os níveis traduz um quadro de ampliação geral da participação social nas instâncias de governo, sendo esta resultado da crescente democratização das instituições brasileiras. Segundo ele, “os conselhos são elementos-chave nos sistemas de participação institucionalizados pelo poder público” (SAUER, 2002, p. 86).

A condição de elemento-chave coloca o conselho como grande possibilidade para uma maior inserção da sociedade organizada nas instâncias de decisão do poder público. Entretanto, se a garantia desses espaços institucionais de participação social foi uma conquista custosa, que exigiu da sociedade organizada muita determinação, poder de mobilização social e capacidade de articulação das diversas forças progressistas organizadas, maior esforço terá que se empreender para dar materialidade a essa conquista formal. A consciência da necessidade de tal esforço e dos riscos de não se efetivá-lo se evidencia na citação a seguir:

Todavia, sem a cidadania organizada tais potencialidades não se concretizam. Na sua ausência, os elementos teoricamente propícios ao desenvolvimento da democracia participativa podem converter-se em fatores favoráveis ao estabelecimento de formas de dominação política, pela possibilidade de controle direto das pessoas por meio da cooptação, do clientelismo, do paternalismo, visando à apropriação do aparelho do Estado local por interesses privados de minorias (SAUER, 2002, p. 87).

Como se pode perceber, não é o bastante que a democracia seja proclamada ou mesmo institucionalizada. Num Estado de direito, tais atos são indispensáveis para que a vontade coletiva se converta em direito. No entanto, do direito instituído para o direito vivido, há quase sempre um grande abismo a ser superado. E tal superação não se processa de maneira espontânea. Ou a sociedade organizada se assume como sujeito da transformação, com a ocupação firme e consciente dos espaços que lhe cabe como direito conquistado, ou tais espaços não passarão de fachadas formais.

A cidadania organizada, participativa tende a enfraquecer a dominação clientelista, estabelecendo maiores controles sociais. As possibilidades estão abertas e, como visto, amparadas em lei, mas sua efetivação depende da prática social que vier a ser consolidada e que variará conforme a cultura política dos ambientes sociais, diferenciados por maior ou menor dominação econômica e desigualdade social (SAUER, 2002, p. 87).

A complexidade do conselho varia conforme sua abrangência, diversidade e poder de barganha das forças que o compõe. Assim, para ficar apenas na área educacional, pode se deduzir, por exemplo, que a estrutura e as atribuições do Conselho Nacional de Educação, que deve responder pela educação em todos os níveis e em abrangência nacional, é bem mais complexa que a do conselho estadual, que por sua vez, é mais que a do conselho municipal e esta que a do Conselho Escolar.

Outras duas questões inerentes ao conselho e que têm implicação direta no avanço ou retrocesso da gestão na perspectiva democrática diz respeito à sua representatividade e legitimidade perante a esfera pública da sociedade. Cada membro de um conselho, em tese e em princípio, traduz-se em um sujeito coletivo, ou seja, nesse sujeito estariam concentradas as aspirações e proposições de um segmento social que o legitimaria como seu representante, o que suporia, obviamente, uma estreita e permanente vinculação desse sujeito com o segmento que o elegeu conselheiro.

Essas questões da representatividade e legitimidade dos conselhos e respectivos conselheiros são vitais para a consolidação de uma gestão democrática. Na realidade, a coisa não funciona bem assim; salvo as raras exceções de organizações que atingiram um nível organizativo mais acurado, que mantêm uma rotina de reuniões mais bem estruturadas, onde há uma dinâmica de mútua prestação de contas das ações desenvolvidas por seus membros, de um modo geral, a maioria dos membros de um conselho, embora formalmente represente um segmento social, na prática, acaba tendo uma atuação por sua própria conta e risco.

Muitos conselheiros, por não disporem de um espaço coletivo de reflexão, debate e deliberação acerca dos posicionamentos que deverão assumir sobre determinados aspectos, na qualidade de representantes, acabam defensores das próprias idéias, que eventualmente poderão coincidir com as aspirações do seu segmento social.

O grande problema da democracia representativa é o distanciamento dos representantes dos segmentos sociais que pretensamente representam. Os eleitores não se reconhecem nas instituições dessa democracia. Trata-se de uma crise de legitimidade (SAUER, 2002, p. 88).

Cabe ressaltar que tal crise de legitimidade é menos acentuada nos casos dos representantes dos segmentos sociais nos conselhos institucionais paritários, que, por exemplo, nos casos dos representantes político-partidários eleitos para

cargo legislativos em qualquer das três esferas administrativas. Nestes, a crise de legitimidade é quase plena, posto que, na maioria dos casos dos detentores de mandatos eletivos, tais mandatos são muito mais resultado de eleições compradas e manipuladas que da consagração, confiança e escolha responsável e consciente do eleitorado. A representação política, portanto, é totalmente artificial. Com relação aos representantes indicados para os conselhos, salvo os casos de conselhos manipulados, artificiais e clientelistas, a legitimidade dos representantes apresenta nível bem mais elevado.

A redução dessa legitimidade nos cargos eletivos para os parlamentos pode, talvez, ser explicada pela farta oferta de bônus que tais representantes passam a dispor a partir dos cargos que assumem. Tais bônus se revelam de variadas formas, a começar da boa remuneração, mas também no *status*, poder político e privilégios, entre outros.

Da parte dos representantes nos conselhos institucionais, em vez de bônus, contraem ônus, a começar pela condição de trabalho voluntário no cumprimento do cargo, em que, na maioria das vezes, a responsabilidade pelos custos da participação recai unicamente sobre o próprio conselheiro, que deve, ainda, dispor parte do seu tempo para se dedicar às demandas extraordinárias do conselho.

A generalizada falta de fé no Estado e no poder político, alimentada pelo comportamento censurável de políticos e por denúncias de corrupção crescente nas instituições, reforça a desvalorização do que é público, gerando a desconfiança do cidadão nas instituições. Isto se reflete em atitudes negativas à participação atingindo, paradoxalmente, os conselhos, que têm o papel de renovar o público com a influência do mundo da vida (SAUER, 2002, p. 89).

O Conselho Escolar é, seguramente, uma das instâncias mais específicas do sistema estatal, com potencial de poder público. É também, provavelmente um dos espaços colegiados de interesses menos divergentes. Com exceção dos interesses politiqueros de agentes retrógrados que persistem em tentar manter a unidade escolar na condição de “curral eleitoral” e de “cabide de emprego”, no geral as contradições presentes no seu interior não chegam a ser antagônicas. Pode se dizer que os agentes sociais que compõem os conselhos das escolas públicas são originários de uma mesma classe social, ou seja, são trabalhadores da educação, alunos, pais e alguns líderes comunitários que, no geral, têm problemas e interesses similares.

O Conselho Escolar se constitui por representantes dos vários segmentos que constituem a unidade escolar – alunos, professores, pais, direção e funcionários de apoio. Não existe uma quantidade exata, padrão, de representantes para a constituição de um Conselho Escolar; tal número é variável, proporcional ao tamanho da escola. Há, no entanto, uma orientação padrão, qual seja, que a composição do conselho contemple indistintamente a representação de todos os segmentos constituintes da comunidade escolar e seja respeitado o princípio da paridade.

Afora esses requisitos formais que atribuem uma certa unidade aos Conselhos Escolares, outros aspectos são bem flexíveis e dependerá do dinamismo social da comunidade escolar sua inserção na sociedade local e capacidade de diálogo com os sujeitos de representatividade político-social, a exemplo dos sindicatos, associação de moradores e pastorais, dentre outros.

O Conselho Escolar pode desenvolver atividades diversas, tanto no interior da escola quanto na sociedade local. Isso dependerá das condições políticas, técnicas e matérias reunidas por um determinado conselho. No entanto, existem algumas atribuições às quais nenhum Conselho Escolar poderá se furtar a exercê-las. Dentre tais atribuições, destacam-se “a elaboração, a aprovação, o acompanhamento e a avaliação da proposta ou do projeto político-pedagógico da escola”, conforme reza a própria LDB.

Neste estágio de reflexão a que se chega a respeito do instrumento institucional “conselho”, e de maneira mais específica do Conselho Escolar como real possibilidade de efetivação de uma gestão escolar na perspectiva democrática, julga-se necessário reafirmar algumas posições que parecem bastante consubstanciadas. Primeiramente, o estudo aqui desenvolvido sugere que o ente “conselho”, do ponto de vista etimológico, implicaria, enquanto poder político, uma instância promotora da horizontalização das decisões que deve tomar uma determinada organização, um órgão, uma instituição pública ou privada sobre aquilo que lhe é de competência e responsabilidade no cumprimento de seu papel, missão e compromisso. Uma segunda posição, que contraria na prática o que fora teoricamente fundamentado na primeira, diz respeito à configuração de um perfil de conselho que, no caso específico da escola, ainda não se afirma predominantemente como espaço de materialização de experiências de gestão escolar na perspectiva democrática.

A despeito de tais contradições, mais uma vez constatadas entre concepção e prática, fato em rigor muito recorrente no exercício dos poderes, não é possível negar a importância desse instrumento de gestão do poder público como fundamental espaço de intervenção da sociedade organizada na definição de propostas, projetos e estratégias de atuação.

Acima de tudo, o conselho deve ser instrumento de democratização das estruturas escolares e contribuir para a redução das práticas centralizadoras, cartoriais e clientelistas adotadas no âmbito escolar, como reflexo da cultura política historicamente emanada do Estado brasileiro (SAUER, 2002, p. 92).

Sendo o Conselho Escolar, em sua acepção etimológica, o espaço de aconselhamento, de diálogo e de poder de decisão sobre o que deve e cabe à escola fazer no cumprimento de sua função como instituição educativa, julga-se procedente destacar alguns dos elementos considerados fundamentais em um projeto pedagógico de aspiração democrática. A esse respeito, Sander (2005) ressalta a promoção da cidadania como um dos objetivos centrais de uma escola que se propõe democrática e externa sua esperança na proposta de uma escola e uma pedagogia cidadã.

A esperança de uma pedagogia cidadã se renova no espaço de pensadores que concebem a escola cidadã como aquela que consegue avançar na efetivação de uma participação solidária de professores e diversos representantes da comunidade escolar e local, na construção e execução de um projeto pedagógico voltado para a promoção e realização dos interesses educacionais coletivos. Outro sinal pedagógico destacado são as experiências que enfatizam o aprender acima do ensinar, o construir saberes acima do repetir, o criar acima do memorizar, o conviver acima do viver e, fundamentalmente, o aprender a aprender como expressão emancipatória da pedagogia cidadã.

Como mencionado anteriormente, uma das principais atribuições do Conselho Escolar, supondo-se que este seja de fato a expressão legítima da representação da comunidade escolar, é a elaboração, a aprovação, o acompanhamento e a avaliação do seu projeto político-pedagógico.

Conforme o que também já fora objeto de reflexão neste trabalho, a escola, em especial a pública, é palco de disputa de diversas concepções pedagógicas, predominantemente as originárias da matriz filosófica liberal. São exemplos bem conhecidos na bibliografia pertinente a pedagogia tradicional, a

pedagogia tecnicista, a pedagogia nova e as pedagogias ditas histórico-críticas (a crítico-social dos conteúdos, a libertária e a libertadora). Todas essas pedagogias, em maior ou em menor grau, exerceram e exercem influência no pensamento e na prática pedagógica da escola brasileira. Pode se dizer que a escola brasileira, em sentido genérico, é a conformação dialética dessas várias influências pedagógicas.

Conscientes de tamanha complexidade conceptual e também dos condicionantes políticos, culturais e, sobretudo, econômicos que marcam profundamente a escola e a sociedade brasileira, como é possível conceber um projeto pedagógico que seja coadunável com uma concepção e uma prática escolar na perspectiva democrática? É o que se pesquisa a seguir.

4.2 O Projeto Político-Pedagógico

O instrumento institucional de gestão denominado de “proposta pedagógica” no artigo 12 da LDB, que também o define como incumbência de cada estabelecimento de ensino, recebe diversas outras denominações, tais como: Projeto Político-Pedagógico, Projeto Educativo, Projeto Educacional, Projeto de Estabelecimento Escolar, Projeto de Escola, Plano diretor.

Tal qual o instrumento “Conselho Escolar”, que, em função da ação organizada das forças sociais progressistas e, sobremaneira, das organizações dos educadores que constituem o movimento em luta permanente na defesa da escola pública de boa qualidade, do mesmo modo, o Projeto Político-Pedagógico, também uma conquista desses mesmos segmentos e organizações, pode resultar em excepcional espaço de efetiva participação da comunidade educacional na definição da escola que deseja e precisa ou pode reduzir-se a mero formalismo.

Sabendo-se que um instrumento institucional (conselho, projeto pedagógico), em que pese a sua relevância como expressão da capacidade e da força que possui a sociedade civil organizada, não é, em si, ainda, a materialização da transformação da realidade, mas uma fundamental condição para tal. Assim, há que se mergulhar em seus fundamentos teóricos, para, uma vez compreendido seus diferentes significados, distingui-los enquanto concepções filiadas a uma determinada matriz filosófica. A esse respeito, veja-se o que expressa Romão (2000) sobre as diferenças entre o “Projeto da Escola Cidadã”, proposto pelo instituto Paulo Freire, e o Projeto Pedagógico Neoliberal:

Na verdade, o que o Projeto propõe, inspirado em Gramsci, é a teoria e a prática dos movimentos da contra-hegemonia, mobilizando e organizando a sociedade civil oprimida para que ela acesse aos meios de produção e prestação de serviços provocados pelo Estado burguês. A diferença dialética proposta no Projeto em relação ao Projeto pedagógico neoliberal apresenta uma série de implicações. O Projeto não propõe, estrategicamente, o fim da presença do Estado no sistema de ensino, porque enxerga o fim (estrutural) do Estado como um todo; diferentemente da burguesia, que o vê apenas esvaziado conjunturalmente, por meio de seu programa de privatizações (ROMÃO, 2000, p. 98).

O trecho acima, sobre o Projeto da Escola Cidadã, não deixa dúvida de que o autor tem plena convicção da existência predominante de duas matrizes teórico-filosóficas a influenciar a formação da mentalidade da sociedade brasileira, particularmente a partir do aparelho escolar – a socialista e a liberal/neoliberal.

A investigação do significado do Projeto Político-Pedagógico e de suas possibilidades como instrumento institucional de gestão a serviço da construção de uma educação democrática se assenta na perspectiva metodológica da razão dialética, conforme explicitado no primeiro capítulo. Desse modo, tanto a terminologia “Projeto Político-Pedagógico” como a proposição do “Projeto da Escola Básica Cidadã”, uma produção teórica coletiva do instituto Paulo Freire, parecem convergir para quanto à aspiração de uma gestão escolar na perspectiva democrática.

Do ponto de vista conceitual, para Vasconcellos (2004):

O Projeto Político-Pedagógico (ou Projeto Educativo) é o plano global da instituição. Pode ser entendido como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de planejamento participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação (VASCONCELLOS, 2004, p. 169).

Trata-se, sem dúvida, de um conceito de grande alcance, a começar pela idéia de plano global da instituição, o que sugere, embora não explicita, que o projeto pedagógico não se restringe aos aspectos estritamente pedagógicos da instituição escolar, sendo ele eminentemente político. Sua defesa como processo de planejamento participativo e de sistematização nunca definitiva revela sua vinculação teórico-metodológica à razão dialética. Isso se completa com a afirmação do seu aperfeiçoamento na caminhada (na trajetória histórica) e na materialização do que nele é proclamado em ações educativas. Não se pode perder de vista que, por se tratar também de um instrumento teórico-metodológico, como tal supõe a

existência de competência técnica para sua formulação e implementação, com o necessário impulso da vontade política.

Pensar, pois, um processo educacional e a ação das escolas significa definir um Projeto de cidadania e atribuir uma finalidade à escola que seja congruente com aquele projeto. Pensar a escola e a construção de seu projeto de *vida* requer o estabelecimento de fundamentos sobre os quais se assenta essa construção, ou seja: definir pressupostos filosóficos, sociais e educacionais (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 149, grifo do autor).

Muitos elementos estruturantes podem ser inferidos da formulação acima destacada, a começar pelo princípio de totalidade nela implícito. Isso reforça o que já se havia ressaltado anteriormente em relação aos condicionamentos políticos, econômicos, sociais e culturais que afetam a escola enquanto unidade integrante de um conjunto bem mais amplo de sistemas concêntricos. No entanto, se a escola não é uma “ilha”, mas uma “célula” social, ela não apenas sofre os condicionantes, mas pode, com decisão política, competência técnica e compromisso social, firmar-se como agente coletivo de influência e transformação da realidade em que está inserida, a partir da sua ação pedagógica.

A proposta de pensar a escola como um projeto de vida pode denotar a extrapolação do papel e da capacidade que cabe a esse microaparelho público-estatal. De fato, como componente da superestrutura social, talvez não se deva esperar que a escola dê conta, ela própria, de responder por um projeto de vida, visto que este é determinado na infra-estrutura. Já esta, como preconizado no materialismo histórico, aqui livremente referido, constitui a base econômica, as condições naturais de produção e distribuição dos frutos do trabalho, que determinam as condições da vida coletiva. Assim, afigura-se inócua a idéia de atribuir à escola a responsabilidade pela construção de um projeto de vida.

Nesse nível de entendimento, estar-se-ia concebendo a escola numa visão althusseriana, ou seja, como mero instrumento reprodutivista do *status quo*, e aí de fato não haveria muito o que fazer, ou, quando muito, poder-se-ia apostar tudo em uma pedagogia das competências (versão atualizada da pedagogia tecnicista) para que o alunado das camadas populares, tornando-se, pela ação eficiente da escola pública, um superprofissional, polivalente e competitivo, enfim, um grande vencedor na arena seletiva e implacável do onipotente e onipresente mercado capitalista.

Para não ficar no nível meramente descritivo das concepções pedagógicas, que inevitavelmente se confrontarão no seio da comunidade escolar,

em que a concepção hegemônica certamente se imporá no processo de construção do Projeto Político-Pedagógico, mas também conviverá com a resistência, recorre-se a Gadotti (2000, p. 150), quando trata da concepção dialética da educação:

Ao contrário da concepção metafísica, a concepção dialética entende que o desenvolvimento humano se dá pela interação de determinantes internos e externos, negando 'a existência da natureza *a priori* da criança que não seja a genética natureza humana, susceptível de todos os desenvolvimentos'. Supera, portanto, a velha teoria sociológica da educação fundada no *determinismo social*, teoria conservadora segundo a qual a educação reproduz apenas as condições de classe de cada indivíduo, predestinando-o aos planos e destinos de sua classe. 'A escola não é um feudo da classe dominante; ela é um terreno de luta entre a classe dominante e a classe explorada. Ela é terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que se passa na escola reflete a exploração e a luta contra a exploração. Ela é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial; mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação. A escola é uma instabilidade, mais ou menos aberta à nossa ação' (grifos do autor).

Algumas questões são postas de maneira muito clara nessa formulação de Gadotti, a começar pelo reconhecimento de que a visão que se tem da escola está condicionada à lente de uma determinada concepção a que, consciente ou inconscientemente, se vincula o enfoque. Nesse sentido, o grande problema que paira sobre a comunidade escolar não é a posição de educadores conservadores por convicção, que deve ser combatida com veemência no nível das idéias e das práticas pedagógicas no interior de cada unidade escolar; o grande problema e, dialeticamente, a grande solução, são os agentes educacionais com baixa compreensão do seu papel de educador em uma sociedade estratificada e da função que cumpre ou pode cumprir a Escola na formação das sucessivas gerações.

Gadotti (*Ibid.*) resgata a escola do domínio do feudalismo conservador e a proclama como campo de batalhas entre dois projetos de sociedade: a sociedade da exclusão, da dominação, da alienação *versus* a sociedade inclusiva, libertadora, emancipatória e democrática. Tal resgate justifica a importância do Projeto Político-Pedagógico de cada Unidade Escolar como excepcional ferramenta que favorece bem mais o segmento progressista da comunidade escolar que a sua face conservadora. Porém, bem mais difícil que definir o inimigo a combater é localizá-lo no campo de batalha, afinal trata-se de um inimigo invisível, imaterial, que se esconde no íntimo dos indivíduos e se camufla na fala e até nos gestos premeditados, na medida em que incorpora o discurso democrático.

Certamente, a forma mais eficaz de combater as forças conservadoras e, progressivamente, superar sua condição hegemônica na ambiência escolar e social

é concentrar todos os esforços em ações estratégicas, rigorosamente planejadas e comprometidas com a emancipação, ou seja, desencadear uma efetiva práxis pedagógica sem trégua no ambiente escolar.

Retomando a questão dos pressupostos filosóficos, sociais e educacionais sobre os quais se deve construir a proposta ou o Projeto Político-Pedagógico da Escola almejada, vê-se que devem, ou melhor, podem se constituir a partir da seguinte perspectiva metodológica:

“a) da análise da *questão dos paradigmas*; b) da definição da *especificidade da organização escolar*; c) da visão clara da finalidade da escola como construtora da cidadania, que, por sua vez, estabelece a *dimensão da qualidade* desejada na educação” (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 149, grifos do autor).

Ao discorrer sobre os elementos metodológicos acima citados, a começar pela questão dos paradigmas, os autores recorrem à máxima de que “toda ação humana é condicionada pelo conjunto de idéias adotado (consciente ou inconsciente) pelos grupos em que a mesma se desenvolve” (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 150).

Quanto à origem desse conjunto de idéias, segundo os mesmos autores, pode ser um líder autoritário ou um grupo dominante que, pela via da negociação, consegue legitimá-las na coletividade. Conforme a origem do conjunto de idéias reinantes em um determinado grupo social, que pode ser o líder autoritário ou o grupo que o legitima, tem-se, respectivamente, os casos bem distintos de idiosincrasias e paradigmas. Quanto ao conceito de paradigma, observe-se o que dizem Bordignon e Gracindo (2004, p. 150): “Uma posição mais simplista atribui ao termo paradigma um conceito de *padrão* ou *modelo*, mas paradigma, mais que padrão ou modelo, é um conjunto de idéias que permite formular ou aceitar determinados padrões ou modelos de ação social” (grifo do autor).

Bem ou mal compreendido, o termo paradigma deve estar ocupando um dos primeiros lugares no *ranking* dos mais verbalizados nos últimos 20 anos, no âmbito da sociedade brasileira. Fala-se com freqüência em mudanças de paradigmas, novos paradigmas, quebra de paradigmas, enfim, o paradigma tornou-se a própria moda da contemporaneidade. Quanto ao outro termo apresentado como o contraponto deste, veja-se o que dizem os mesmos autores:

Por outro lado, *idiosincrasias* dizem respeito à maneira peculiar, singular, própria de cada um ver, sentir e interpretar os fatos e o mundo. Quando alguém revestido de poder determina a ação do grupo a partir de suas

idéias, de sua particular visão de mundo, ele não está conduzindo esse grupo segundo determinado paradigma, mas, sim, segundo seu posicionamento pessoal, portanto, idiossincrático (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 150).

Minimamente compreendidas essas duas categorias teóricas – paradigma e idiossincrasia –, qual sua relação com a questão do Projeto Político-Pedagógico e, em última instância, com a perspectiva de uma gestão escolar democrática? Sendo o paradigma um conjunto de idéias e valores consciente ou inconscientemente internalizado e reproduzido coletivamente num determinado grupo social, pode se afirmar, categoricamente, que o cerne da questão pedagógica é, fundamentalmente, paradigmático. Dessa forma, o que cabe ao pesquisador educacional focado na gestão escolar, particularmente no avanço desta para a perspectiva democrática, é identificar quais paradigmas vigentes, convencionais, tradicionais e emergentes são coadunáveis com a perspectiva da gestão democrática e seu Projeto Político-Pedagógico. A esse respeito, apresenta-se o quadro organizado por Bordignon e Gracindo (2004, pp. 152-153):

ASPECTOS DA GESTÃO	ENFOQUES E ATITUDES	
	PARADIGMA VIGENTE (Tradicional)	PARADIGMA EMERGENTE (Novo)
Relações de poder	Verticais	Horizontais
Estruturas	Lineares/segmentadas	Circulares/integradas
Espaços	Individualizados	Coletivos
Decisões	Centralizadas/imposição	Descentralização/diálogo/negociação
Formas de ação	Autocracia/paternalismo	Democracia/autonomia
Centro	Autocentrismo/individualismo	Heterocentrismo/grupo-coletivo
Relacionamento	Competição/apego/independência	Cooperação/interdependência
Meta	Eliminação de conflitos	Mediação dos conflitos
Tipo de enfoque	Objetividade	Intersubjetividade
Visão	Das partes	Do todo
Objetivo	Vencer de – Convencer	Vencer com – Co-vencer
Conseqüência	Vencedores-perdedores	Vencedores
Objeto do trabalho	Informação	Conhecimento
Base	A-ética	Ética
Ênfase	No TER	No SER

O quadro comparativo acima transcrito, além de caracterizar as duas matrizes paradigmáticas consideradas por eles mais expressivas na sociedade brasileira contemporânea, qualifica-as uma e outra, respectivamente, de paradigma vigente (tradicional) e paradigma emergente (novo). Até então, por mais que, na análise de ambos, nos aspectos da gestão, os enfoques e atitudes de uma e do outra apresentem conotação visivelmente antagônicas, ainda se não pode afirmar,

por exemplo, que o paradigma emergente corresponda fidedignamente ao projeto político pedagógico da escola democrática. No entanto, nesse mesmo trabalho teórico os referidos autores avançaram na perspectiva aqui também tentada, ou seja, da gestão escolar democrática, chegando à seguinte formulação:

O paradigma da escola cidadã, autônoma, concebe uma gestão democrática:

- voltada para a inclusão social;
- fundada no modelo cognitivo/afetivo;
- com clareza de propósitos, subordinada apenas ao interesse dos cidadãos a que serve e com processos decisórios participativos e tão dinâmicos quanto a realidade, geradores de compromissos e responsabilidades;
- com ações transparentes;
- com processos auto-avaliativos geradores da crítica institucional e fiadores da construção coletiva (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, pp. 163-164).

Até aqui já é possível se perceber que um projeto pedagógico é bem mais que um instrumento técnico, é, sobremaneira, a manifestação sistematizada de um paradigma que se faz hegemônico num determinado momento histórico na sociedade mundial, nacional e local, projetando-se em ações, posturas e procedimentos de instituições, grupos e indivíduos. Desse modo, é inegável a importância desse instrumento institucional de gestão para os segmentos da comunidade escolar que aspiram a uma gestão e a uma educação na perspectiva democrática. No entanto, alerta-se que é necessário investir no sentido da construção de uma coletividade consciente, ao invés de se ficar ao sabor das circunstâncias. A esse respeito, veja-se:

c. Wright Mills comparou a situação dos educadores à de remadores, no porão de uma galera. Todos estão suados de tanto remar e se congratulam uns com os outros pela velocidade que conseguem imprimir ao barco. Há apenas um problema: ninguém sabe para onde vai o barco, e muitos evitam a pergunta alegando que este problema está fora da alçada de sua competência (ALVES, 1981, *apud* VASCONCELLOS, 2004, p. 172).

Metaforicamente, pode se dizer que a escola é um barco movido pelo esforço humano a navegar no oceano da ignorância de seus atores. Em rigor, a maioria dos educadores, por permanecer imersa nos porões da “nau-escolar”, pouco sabe do ponto de origem, do trajeto até então percorrido e menos ainda do destino almejado. O fato de uma parte significativa da tripulação da nau-escolar desconhecer seu plano de navegação não significa que tal plano inexistia. A escola, assim como qualquer barco tripulado, tem seu plano de curso. A questão é quem tem acesso, domínio e consciência desse plano.

De um modo geral, a escola pública no Brasil tem subsistido com enormes dificuldades, dentre as quais se destacam: funcionários pessimamente renumerados, estrutura física geralmente inadequada e em condições precárias, superlotação, escassez de recursos didáticos, baixa qualificação técnico-pedagógica dos agentes educadores (não só do corpo docente), crianças, jovens ou adultos muitas vezes cansados e famintos. Ante essa sobrecarga de problemas em que a escola se encontra imersa, fica de fato muito difícil manter acesa a chama da esperança para iluminar os possíveis caminhos de sua emancipação. O Projeto Político-Pedagógico pode ser um dos possíveis caminhos alternativos capazes de propiciar à escola o auto-resgate de sua consciência coletiva. Para Demo (2001, p. 241):

- 1) o desafio de cada escola construir *projeto pedagógico próprio* é uma idéia preciosa, sobretudo pelos pressupostos que contém, entre eles: a) desenha a competência principal esperada do educador e de sua atuação na escola; b) consolida a escola como o lugar central da educação básica, numa visão descentralizada do sistema; c) oferece garantia visível e sempre aperfeiçoável da qualidade esperada no processo educativo; d) sinaliza o processo educativo como construção coletiva dos professores envolvidos; e) indica a função precípua da direção da escola, que, a par de administrar bem, deve sobretudo cuidar da 'política educativa' e liderá-la (grifo do autor).

Mas vale alertar para o equívoco de que construir um Projeto próprio dar a entender que o mais importante é a escola dispor do instrumento técnico "projeto pedagógico" e que, assim sendo, basta que o encomende a uma consultoria competente para evitar perda de tempo e não atrapalhar o funcionamento normal da escola. De fato, mesmo com recomendações prescritas no artigo 13 da LDB, que atribui como uma incumbência dos docentes participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino, sabe-se que muitas escolas, por comodismo, insegurança ou mesmo má fé de seus dirigentes e omissão do conjunto dos seus integrantes, recorrerem ao dito caminho mais curto e, lamentavelmente, compram seus projetos.

Diante da possibilidade real de desvirtuamento do projeto pedagógico próprio, que pode reduzi-lo a um mero produto técnico-burocrático, em vez de uma ferramenta de reunião das competências técnica e política da comunidade escolar, para, num esforço conjunto, instaurar no espaço escolar uma efetiva práxis pedagógica, é que se faz necessário atentar para alguns cuidados preventivos vitais à gestão escolar democrática.

Vasconcellos (2004) organiza alguns dos elementos conceituais que considera fundamentais enquanto pressupostos teórico-metodológicos para assegurar um efetivo processo de construção de uma educação democrática. Considera-se pertinente destacá-los por identificá-los como componentes estruturantes do processo democrático, o que se faz a seguir:

- *Rigor e participação* - O autor estabelece uma clara distinção entre estes dois conceitos. Para ele, rigor significa a qualidade formal de um projeto pedagógico, enquanto a participação é a sua qualidade política. Sobre o primeiro, significa dizer que não bastam boas intenções, pois um projeto pedagógico não pode ficar à mercê do “espontaneísmo” e de procedimentos aleatoriamente desenvolvidos, já que supõe um processo previamente planejado, fundamentado em referencial teórico-metodológico. “O projeto é justamente o *Methodos* que visa ajudar a enfrentar os desafios do cotidiano da escola, só que de uma forma refletida, sistematizada, orgânica, científica e, o que é essencial, participativa” (VASCONCELLOS, 2004, p. 172, grifo do autor).

Quanto à qualidade política (participação), pode se deduzir que se trata da conversão do teórico em materialidade, do abstrato em vida concreta, em movimento social que se processa na interação dos sujeitos constituintes da comunidade escolar. É a oportunidade do exercício da dialogicidade para lapidar propostas, construir consensos e compromissos em prol da educação coletivamente desejada. Nas palavras de Vasconcelos (2004, p. 173): “o processo de planejamento participativo abre possibilidade de um maior fluxo de desejos, de esperanças e, portanto, de forças para a tão difícil tarefa de construção de uma nova prática”.

- *A Ética do Projeto* - Aqui Vasconcellos (2004) chama a atenção para o perigo de o projeto se perder em generalidades, em elucubrações pouco factíveis que podem ocultar ou camuflar estratégias de resistência de dirigentes reacionários. Assim, a estratégia contra-reacionária dos segmentos progressistas é propor uma dinâmica metodológica que não apenas possibilite, mas provoque a efetiva participação de cada representante dos segmentos que compõem a comunidade escolar na reflexão e na tomada de decisão sobre cada questão inerente ao projeto político-pedagógico. “Dessa forma, tanto o dirigente pode cobrar coerência do dirigido, como o dirigido cobrar do dirigente, bem como dos companheiros entre si” (*Ibid.*, p. 173).

• *A Autonomia em Gestão* - O conceito de autonomia foi muito popularizado nas últimas três décadas na sociedade brasileira. De bandeira de luta dos movimentos e organizações sociais progressistas, passou a componente obrigatório de qualquer discurso fisiológico, numa astuta manipulação ideológica, na acepção positivista do termo. Desse modo, o autor alerta para que não se permita que essa questão da autonomia da escola se reverta em grande engodo. Ou seja, há que se tomar cuidado para que o anseio de liberdade, de emancipação da comunidade escolar, não sirva de pretexto para que o Estado reduza cada vez mais sua responsabilidade pelo provimento das condições indispensáveis ao bom desempenho da instituição escola, relegando-a à própria sorte.

O discurso da autonomia poderia ter uma forte carga ideológica, no sentido de deixar a entender que as escolas, na medida em que têm seus projetos, são responsáveis pelo sucesso ou fracasso de suas práticas...

É certo que este é um risco concreto. [...] Por outro lado, quando a escola despertou para a necessidade de se definir, de construir coletivamente sua identidade e de se organizar para concretizá-la, então o projeto pode ser um importante instrumento de luta e, inclusive, de denúncia, no caso de omissão da mantenedora (VASCONCELOS, 2004, p. 173).

Vasconcellos (2004) prestou também sua contribuição para o que denominou de uma “visão geral do processo” de elaboração e aplicação do Projeto Político-Pedagógico.

No ordenamento dos passos propostos por Vasconcellos (*Ibid.*), pode se dizer que o movimento se inicia com a “externalização” do desejo de construção do projeto pedagógico, já que a necessidade nasce simultaneamente à criação da própria escola. Tal desejo pode ser primeiramente externado por algum professor, pela coordenação pedagógica, pela direção escolar ou pela própria instituição mantenedora. O autor lembra também que não basta a externalização do desejo de construir o projeto por algum ente escolar, é preciso, sobretudo, que haja uma tomada de decisão em fazê-lo. Essa decisão estará condicionada à força que dispuser ou reunir o agente do desejo. Se o desejo partir da mantenedora ou da direção escolar, é provável que a decisão venha junto com o próprio desejo; porém, se a origem do desejo for um segmento subordinado, então haverá primeiramente um trabalho de aglutinação de forças para forçar a decisão em favor da construção do projeto pedagógico.

A respeito de uma possível opção metodológica para orientar o processo de elaboração do Projeto Político-Pedagógico, Vasconcellos (2004) sugere uma

seqüência de tópicos a serem considerados, dentre os quais destaca a “pergunta” como princípio metodológico de elaboração. Tal recurso de questionamento possibilita a instauração de uma dinâmica desafiadora, instigante, promotora de uma interação social, problematizadora no âmbito da comunidade escolar. Logicamente que, por se tratar de processo intencional, a problematização não deve ter um fim em si mesma, mas deve promover o aprofundamento das questões estruturantes da educação de maneira participativa e, assim, fazer vir à tona as principais contradições inerentes àquela determinada realidade ou que a ela condiciona. Se a pergunta cumpre, nessa perspectiva metodológica, a posição de principal recurso técnico, então o maior cuidado deve se voltar para o momento da sua elaboração. “A ideologia dominante ocupa nossa atenção com pseudo-problemas, com perguntas que desviam a nossa atenção do essencial” (VASCONCELLOS, 2004, p. 177).

Na mesma linha progressista da proposta de Escola Cidadã teorizada por Gadotti, Romão, Vasconcellos e, coletivamente, pelo próprio Instituto Paulo Freire, Veiga (2001) também tem apresentado sua contribuição a esse debate com a proposição de Projeto Político-Pedagógico que qualifica de emancipador. Numa estratégia de superação da visão pedagógica conservadora e da gestão escolar pautada pelo centralismo burocrático, Passos (*Ibid.*) propõe a construção de um Projeto Político-Pedagógico a partir do envolvimento de diferentes instâncias que atuam no campo da educação, em complementação ao coletivo estrito da própria escola. Ela se refere a um processo coletivo de construção de um Projeto de escola que seja capaz de exprimir intencionalidade pedagógica, cultural, profissional e que avance no estabelecimento do compromisso sociopolítico para a efetivação de uma gestão escolar democrática. “Para que a escola possa exercer suas incumbências definidas pela legislação, ela deverá ser *estatal* quanto ao funcionamento, *democrática* quanto à gestão e pública quanto à destinação” (*Ibid.*, p. 55, grifos da autora).

Pode se deduzir dessa caracterização que, ao defender um funcionamento da escola de natureza estatal, a autora muito provavelmente está ratificando a responsabilidade que tem o Estado pela garantia do adequado funcionamento da escola pública. Ou seja, na qualidade de direito social, a educação não poder ficar à mercê ou na dependência da generosidade dos “amigos da escola” ou de empresários bem intencionados. Enquanto direito, a educação sob hipótese alguma pode ser reduzida à qualidade de um favor que as classes

populares podem receber ou não dos políticos, dos empresários ou mesmo de qualquer pessoa comovida com o estado de pobreza material dos alunos da escola pública e da precariedade plena a que a maioria das escolas se encontra acometida.

Afirmando categoricamente que um projeto político-pedagógico não se constitui na simples produção de um documento, a autora o concebe como um processo de ação-reflexão-ação que tende a si consolidar progressivamente. Assim, em termos teóricos, ela o concebe a partir de quatro pressupostos: “unicidade da teoria e da prática; ação consciente e organizada da escola; participação efetiva da comunidade escolar e reflexão coletiva; articulação da escola, da família e da comunidade” (VEIGA, 2001, p. 56).

No desenvolvimento desses pressupostos, a autora disponibiliza alguns elementos teórico-metodológicos capazes de favorecer a instauração de um processo de ação e reflexão no interior da comunidade escolar. Há que se compreender esse processo como permanente, uma vez que a escola enquanto construtora social é, simultaneamente, produto e processo histórico, resultante e resultável do conflito entre concepções, práticas e projetos hegemônicos e contra-hegemônicos.

Assim, na perspectiva do fortalecimento de um projeto pedagógico alternativo à hegemonia neoliberal ou, como definiu a autora, alternativo ao “Projeto Político-Pedagógico do ponto de vista estratégico-empresarial”, há que se instaurar processo autêntico de participação coletiva em que os diferentes integrantes da escola construam e fortaleçam intencionalidade emancipatória a partir da experiência democrática.

Ao fundamentar o pressuposto da “unicidade teoria-prática”, Veiga (2001) argumenta que este precisa revelar-se e se fazer presente em processos participativos. Concebido como expressão da práxis, o Projeto Político-Pedagógico, nessa perspectiva, não admite a dicotomização entre a prática e a teoria; ao contrário, concebe-as como faces intercomplementares, interdependentes e inseparáveis.

Nesse contexto, reforça-se a concepção de práxis, de prática refletida, de atividades teórico-práticas que têm, de um lado, ação que subsidia o pensamento para a construção de novas idéias e formas diferenciadas de intervenções na realidade educacional e, de outro, a teoria representada por um conjunto de idéias, sistematizado a partir da prática pedagógica.

Pode se dizer que a indissociabilidade teoria-prática é responsável pela instauração do movimento incessante de mútua renovação e mútuo aperfeiçoamento de ambas. Ou seja, a reflexão renova e aperfeiçoa a prática e esta atribui validade e legitima aquela, conferindo finalmente ao processo, pela via da ação-reflexão coletiva efetiva – participação –, a qualidade de historicidade.

Portanto, o projeto de uma escola é fruto da projeção arquitetada por todos os envolvidos com o processo educativo, considerando que é na prática que a teoria tem seu nascedouro, sua fonte de desenvolvimento e sua construção e é na teoria que a prática busca seus fundamentos de existência e reconfiguração (VEIGA, 2001, p. 57).

A autora chama a atenção para o fato de que o projeto da escola é uma ação consciente e organizada, uma vez que é planejada tendo em vista o futuro, constituindo, desse modo, a antecipação, no âmbito da dimensão teórica, de uma realidade desejada para a escola. Tal realidade projetada (teorizada), em sendo produto da reflexão coletiva, adquire legitimidade. No entanto, em que pese a sua fundamental importância para atribuir significado às ações dele decorrentes, estas não são apenas a materialização do que fora antes teorizado, mas, sobretudo, condição imprescindível de sua validação ou refutação, em parte ou na totalidade, conforme o grau de compatibilidade ou incompatibilidade com o real.

Quanto à questão da participação efetiva e da reflexão coletiva da comunidade escolar como condição para a construção e sustentação de um Projeto Político-Pedagógico emancipador, Veiga (2001) chama a atenção para o fato de que, em sendo a escola um espaço de ensino e aprendizagem, faz-se imprescindível que a comunidade reflita acerca do que deve a escola ensinar. Isso supõe o exercício da reflexão coletiva também na questão do currículo escolar. Tal reflexão não deve, no entanto, se limitar a definir o rol de conteúdos a ser ensinado, deve, principalmente, aprofundar e construir o entendimento acerca do por que eleger ou refutar determinado conteúdo no ou do currículo escolar. Nesse aspecto, a autora ressalta que o currículo escolar expressa uma determinada seleção cultural de conteúdos. Isso reforça a idéia da escola como aparelho ou instrumento ideológico e também do fazer pedagógico como ação intencional.

As investigações e os estudos críticos do currículo têm indicado que a seleção cultural, aquilo que se delimita como legítimo e válido a ser ensinado nas escolas e apreendido pelos alunos, sofre influências políticas, econômicas, sociais e culturais. Por isso, a seleção do conhecimento escolar não é ato neutro, desinteressado e descontextualizado de conflitos e contradições, porque é culturalmente determinado, historicamente situado e não pode ser desvinculado da totalidade social (VEIGA, 2001, p. 58).

Sabe-se que, do ponto de vista do materialismo histórico, a instituição escolar é componente da superestrutura da sociedade capitalista. Assim, sua configuração é fundamentalmente ideológica, bem como a produção dela decorrente. No caso específico da escola pública, a despeito de seus vários condicionantes políticos, econômicos e socioculturais, há um grande potencial de elementos contra-hegemônicos capaz de ser convertido em força material suficiente para promover e sustentar um projeto político-pedagógico que se traduza em processos socioeducativos efetivamente emancipatórios.

O quarto pressuposto apontado por Passos (2001) diz respeito à necessidade de se avançar substantivamente no nível da articulação escola-família-comunidade. A autora considera ser esse um grande desafio, visto que a tendência é que, no decorrer da construção do Projeto Político-Pedagógico, a escola vá restringindo a participação dos pais e da comunidade e se resumindo aos demais segmentos convencionais que a constituem. Ainda de acordo com a autora, essa necessária articulação passa por uma mudança cultural, do que se deduz que, além dos mecanismos, instrumentos e ações estratégicas capazes de promover, valorizar e alimentar a articulação escola-família-comunidade, há que se considerar o tempo histórico necessário à gestação e consolidação da cultura da participação, que ainda se encontra em fase “embrionária” no “ventre” da sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fenômeno social multifacetado, a Gestão Escolar Democrática pode ser caracterizada como a conformação de componentes políticos, teórico-filosófico, técnico-pedagógicos e histórico-culturais. Tamanha complexidade já é, em si, razão suficiente para impor à ciência social e a qualquer eventual pesquisador uma sobrecarga de responsabilidade teórico-metodológica como pré-condição à abordagem dessa temática.

O primeiro aspecto a considerar do estudo até aqui desenvolvido acerca do fenômeno da Gestão Escolar Democrática, focado nas questões do debate conceitual, das lutas políticas travadas nas três últimas décadas e da institucionalização de princípios e instrumentos de gestão, é a consciência do quão incipiente se configura o presente trabalho de pesquisa, seja como processo investigatório ou como produto teórico dele resultante.

Um importante elemento de aprendizagem que do estudo ora realizado diz respeito à inserção desta temática em uma historicidade milenar, particularmente quando focada na sua dimensão política. Desse modo, fazer referência à história antiga e dela ressaltar o pensamento, a experiência e a contribuição do povo grego para o surgimento e a alimentação do ideal democrático como forma de governo é não apenas um princípio propedêutico, mas, sobremaneira, um pré-requisito ético da ciência e do pesquisador social.

Exatamente por sua natureza social, o que implica dizer que foi criada pela razão e ação humana, a gestão democrática é, simultaneamente, produto e processo sócio-histórico. Assim, como produto, a gestão democrática, tal qual existe hoje, é o legado proporcionado pelas gerações antecedentes na trajetória histórico-social; como processo, é a dinâmica que a ela se consegue impingir na práxis social contemporânea.

Do ponto de vista teórico-filosófico, faz-se necessário considerar a multiplicidade de concepções acerca das coisas e da vida. Desse modo, não se pode, de um prisma científico, admitir a unicidade de idéias, entendimentos e práticas de gestão democrática; antes, elas são tão diversas quanto diversas são as próprias concepções.

De acordo com Chauí (2002), a formulação da teoria crítica, em meados do Século XX, trouxe ao debate filosófico contemporâneo uma nova classificação de

matrizes filosóficas, distinguindo-as em *razão instrumental*, que é a razão técnico-científica, que faz das técnicas e das ciências, não um meio de libertação dos seres humanos, de promover seus potenciais e reduzir suas limitações, mas, ao contrário, utiliza-as como um meio de intimidação, controle, tolhimento e desespero das pessoas que a elas estão submetidas; e, no contraponto, a *razão crítica*, que analisa e interpreta os limites e os perigos do pensamento instrumental. Colocando-se a serviço da emancipação humana, essa razão crítica afirma que as mudanças sociais, políticas e culturais só se realizarão de maneira verdadeira e substancialmente quando traduzidas na promoção do bem comum, da vida em plenitude e na efetiva promoção do ser humano em sua multidimensionalidade, ou seja, enquanto ser racional, político, social, econômico, emocional e cultural.

O presente estudo sugere que o ressaltado embate entre as duas mencionadas matrizes teórico-filosóficas da contemporaneidade – razão instrumental versus razão crítica – se mantém acirrado, gerando diversos outros conflitos de concepções e práticas nas distintas áreas, segmentos e organizações constituintes da totalidade social.

Precisamente em relação ao campo de investigação da Gestão Escolar Democrática, o presente estudo sugere que tal conflito entre razão instrumental e razão crítica é patente, dispondo ambos os lados de aparato técnico-teórico e político-ideológico e, também, de agentes executores e torcidas organizadas. Assim, a razão instrumental, ostentando todo um aparato técnico-científico, impõe-se atualmente como concepção hegemônica no aparelho de Estado, sob a regência da tecnocracia (neo)liberal. Constata-se, ainda, que tal hegemonia reina secularmente no comando do Estado brasileiro, impondo o teor de suas políticas públicas em todas as áreas e, sobremaneira, na educacional.

Além da sua constância enquanto concepção hegemônica, a razão instrumental tem ainda atingido alguns momentos de ápice na sociedade e na institucionalidade brasileira, como, por exemplo, nas décadas de 60/70, durante o regime de exceção, sob governo militar. De acordo com Garcia:

Ao longo dos anos de vigência do regime militar no Brasil, sobretudo com a presença expressiva de técnicos na direção de ministérios e órgãos públicos em geral, ficou fortemente consagrada a expressão *tecnocrata*, atribuída a todo servidor que conduzia os destinos de sua área sem prestar contas a não ser àqueles responsáveis pelas indicações para os postos em determinada atividade de interesse coletivo (GARCIA, 2004, p. 113, grifo do autor).

Na contra-hegemonia, a razão crítica tem também marcado posição e exercido seu grau de influência na sociedade, no Estado e na área educacional brasileira. São exemplos de tendências pedagógicas vinculadas a essa matriz filosófica as tendências pedagógicas crítico-social dos conteúdos, a pedagogia libertária e a pedagogia libertadora, conforme classificação de Libâneo (1994).

Tal qual a razão instrumental, a razão crítica também tem registrado na história educacional brasileira seus momentos de maior poder de tensionamento. As décadas de 40, 50 e meados da década de 60, num primeiro momento, e, posteriormente, os anos 80 são períodos destacados na história sociopolítica brasileira como de grande pluralidade, quando organizações sociais e os intelectuais orgânicos de diversos segmentos tomam parte no debate e na proposição de políticas públicas para todas as áreas. Esses momentos são também referenciados como os de maior expressividade na experiência democrática da sociedade brasileira.

O presente estudo também sugere a existência de uma relação de coincidência entre os momentos de alta da razão instrumental e a redução ou, no mínimo, o aumento do controle sobre a participação social no debate e nas decisões acerca das políticas públicas. Por outro lado, a mesma relação de coincidência é observada entre os momentos de alta da razão crítica e uma maior expressão de liberdade e participação popular nas políticas governamentais.

Faz-se necessário ressaltar que a influência desse primeiro momento de ápice da razão instrumental no Estado e na sociedade brasileira é traduzida para a área educacional na forma de uma pedagogia tecnicista, que impõe uma escola modeladora de comportamentos, centrada no desenvolvimento de habilidades, atitudes e conhecimentos específicos para a atividade produtiva, naquele momento requerida e liderada pelo capital industrial. Essa foi a primeira fase em que os detentores do capital impuseram à escola pública brasileira a obrigação de produzir indivíduos competentes para o mercado de trabalho.

A partir do início da década de 90, a razão instrumental entra numa nova fase de alta expressão no domínio da institucionalidade e nas políticas públicas. No âmbito educacional, a força dessa lógica instrumental impõe um conjunto de reformas educacionais que se traduziram no aspecto pedagógico sob a forma de pedagogia das competências e na gestão escolar sob o modelo empresarial japonês denominado de gestão da qualidade total. Na realidade, embora apresentando uma

nova embalagem, os componentes técnicos e políticos constituintes dessa reforma educacional atestam tratar-se, na prática, de uma nova ofensiva e ampliação do poder de domínio da razão instrumental na estrutura do sistema educacional brasileiro em suas várias esferas político-institucionais.

Constata-se que o atual momento político apresenta-se muito desfavorável ao fortalecimento da razão crítica e, portanto, para o avanço da gestão escolar na perspectiva democrática. Os avanços conquistados a duras penas no âmbito da institucionalidade do Estado brasileiro estão sendo sistematicamente anulados. Resultantes de uma década de intensa mobilização e lutas sociais, particularmente durante o período da Assembléia Nacional Constituinte que promulgou a Carta Magna que passou a vigorar a partir de 1988, as conquistas sociais são os alvos prediletos de ataques da razão instrumental.

Em rigor, a razão instrumental representa o instrumental técnico-teórico e político-ideológico da filosofia liberal-burguesa. Isso foi evidenciado no referencial teórico aqui adotado, quando se resgataram fragmentos das idéias de alguns dos principais formuladores do liberalismo – Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel.

Constata-se que a proposta de Gestão Escolar Democrática que atualmente vem se tentando implementar nos sistemas educacionais e nas unidades escolares encontra-se hegemônica pela concepção liberal-burguesa sob a forma de versão neoliberal. Desse modo, trata-se de uma democracia condicionada aos ditames do capital, que, conforme indica o presente estudo, encontra-se em estado avançado de reestruturação do seu sistema produtivo. Do ponto de vista da dialética social, o atual momento apresenta-se extremamente desfavorável às forças contra-hegemônicas ao capital, pois este detém atualmente sob seu domínio, em detrimento do trabalho e da própria humanidade, todo um aparato científico, tecnológico, econômico e político-ideológico.

Conforme preconizado pelo materialismo histórico, na sociedade capitalista os dois principais pólos da contradição a ela inerente são, de um lado, o capital e, do outro, o trabalho, sendo essa, portanto, a maior expressão do antagonismo entre as duas classes sociais que caracterizam e definem a sociedade capitalista como unidade contraditória.

O presente estudo indicou que a classe capitalista, da segunda metade da década de 40 até o final da década de 60, apresentou uma grande desenvoltura, atingindo expressivas taxas de crescimento e acumulação de capital. Porém, nesse

mesmo período áureo do capital estruturado sob a forma do sistema de produção taylorista-fordista, emergiu nos países desenvolvidos tanto da Europa como dos Estados Unidos, principalmente a partir da década de 60, um fortíssimo movimento de organização sindical na classe operária e também movimentos contestatórios e reivindicatórios em outros segmentos sociais, com destaque para as mobilizações estudantis. Tanto o operariado quanto a classe estudantil dessa época estavam fortemente embasados no ideal socialista e inspirados nas revoluções soviética, cubana e chinesa.

A intensa pressão impingida ao capital pela classe proletária e por outros diversos movimentos sociais e, ainda, a concorrência com as experiências ditas socialistas forçou o capital a fazer algumas concessões à classe trabalhadora.

Foi nesse mesmo período que os países de capitalismo avançado implantaram o sistema de governo que ficou conhecido como o Estado keynesiano, o Estado do Bem Estar (*Welfare State*). Conforme atesta a recente história mundial, tanto o Estado de Bem Estar como as conquistas trabalhistas foram acometidas de grande efemeridade.

Ao se analisar a realidade social pela perspectiva dialética, pode se percebê-la como unidade eminentemente contraditória. Assim, a relação entre capital e trabalho, as duas categorias fundantes do sistema capitalista, é de inconciliável antagonismo. Portanto, há que se concluir que o avanço de qualquer uma dessas duas principais classes constituintes da unidade social capitalista (capitalistas x proletariado) implica uma crise da classe imediatamente oponente. De acordo com o que indicara a presente pesquisa, esse fato histórico se manifestou já a partir de meados da década de 60 e se intensificou sob a forma de crise, tanto econômica, do sistema de produção taylorista-fordista, quanto política do Estado keynesiano.

A resposta do capital à sua dita crise foi implacável. Aproveitando-se das condições históricas provocadas pelo próprio capital – o desmoronamento das experiências ditas socialistas e o advento da terceira revolução técnico-científica –, os ideólogos e detentores do capitalismo mundial prepararam sua contra-ofensiva e iniciaram sua reestruturação a partir dos primeiros anos da década de 70. Assim, inversamente ao Estado de Bem Estar, Estado Providência, propõem a teoria do Estado Mínimo, que é a nova versão do liberalismo, agora denominado de

neoliberalismo. E, em substituição ao sistema de produção taylorista-fordista, implantam o toyotismo, que é também chamado de produção flexível.

No Brasil, a efetivação do receituário neoliberal se dá a partir da década de 90, atingindo todas as áreas – social, política, econômica e cultural. Os impactos mais visíveis desse projeto neoliberal no âmbito da nação brasileira se deu nas áreas política e econômica, que, aliás, conforme o pensamento marxista, são os dois pilares fundamentais da infra e da superestrutura da sociedade capitalista.

Na área educacional, a estratégia adotada para a implantação do projeto neoliberal foi a da sutileza, utilizando como veículo de sua inserção o próprio discurso da democracia. Avançando na ilustração, pode se dizer que a razão crítica perdeu o controle do veículo democrático para a razão instrumental. O problema é que a maioria da tripulação e dos passageiros do veículo ainda nem se deram conta de tal fato.

A Gestão Escolar Democrática não é ainda, como diriam os céticos, uma pura utopia que se encontra no universo imaginário de alguns inveterados idealistas. O presente estudo suscitou elementos subjetivos e objetivos suficientes para comprovar que a gestão escolar na perspectiva democrática já é também expressão de realidade na sociedade brasileira. Dentre os elementos de natureza subjetiva, tem destaque o próprio princípio democrático, que, como visto, foi incorporado como fundamento balizador da legislação em vigor, tanto na Carta Magna quanto na LDB. Isso é, incontestavelmente, um elemento de realidade. Outros fortíssimos elementos de realidade são os conselhos paritários, institucionalizados como instâncias de poder deliberativo nos vários níveis de decisão que constituem os sistemas educacionais. Isso seguramente não foi dádiva ou concessão dos segmentos sociais conservadores, o estudo os evidencia como produtos resultantes de processos históricos conflituosos, portanto, são conquistas das organizações e agentes sociais em movimento incessante de lutas concretas pelo direito a uma vida digna com trabalho, saúde, educação, motivados, sim, pela utopia da liberdade, da igualdade e da justiça social.

Reconhecer a Gestão Democrática como uma realidade em construção não significa necessariamente desconhecer a sua situação de realidade condicionada. Isso seria, no mínimo, sucumbir nos terrenos pantanosos das ideologias reacionárias e conservadoras. Admitir a Gestão Escolar Democrática como realidade condicionada, como o demonstrou o presente estudo, é sobretudo

ascender ao nível de uma percepção crítica da realidade. Isso significa o início do rompimento com a condição de consciência alienada que impõe uma imagem totalmente falsa da realidade social, fazendo crê que esta é harmoniosa, que todos estão no mesmo barco e que as mazelas sociais são produtos do acaso, que poderão ser resolvidas com a generosidade de todas as pessoas bem intencionadas.

Aliás, o estudo também indicou que uma das principais estratégias do Projeto Pedagógico neoliberal para a Gestão Escolar Democrática é estimular a generosidade social para que a sociedade civil possa adotar a Escola Pública. Afinal, é só assim que se pode mudar essa triste realidade. Todos participando, cada um oferecendo o que puder. O pintor pode pintar a escola, tornando-a mais bonita, o encanador pode arrumar torneiras, descargas dos banheiros e contribuir com a higiene escolar, da mesma forma que as senhoras donas de casa podem colaborar fazendo faxina, preparando a merenda escolar e até as pessoas idosas podem se tornar “amigos da escola”, podem contar historinhas e, assim, entreter os alunos, tornando a escola um ambiente agradável.

De fato, é quase impossível resistir aos encantos de uma proposta tão humanizante como essa, principalmente quando tal apelo é feito de forma espetacular, sensacionalista, massificadora, através do aparato tecnológico da grande mídia. Tudo parece ser muito nobre, decente, um gesto concreto de generosidade e solidariedade para com os desafortunados.

O grande problema que se percebe nesse Projeto Pedagógico neoliberal de Gestão Escolar Democrática é que suas bases de sustentação, na prática, acabam sendo a negação da própria democracia, já que a educação, em vez de ser assumida, reconhecida, reivindicada e usufruída como um direito, é convertida em favor, passando a depender da caridade e da generosidade de pessoas físicas e empresas bem intencionadas.

Mas, se por um lado as pesquisas confirmam a prevalência da concepção neoliberal de Gestão Escolar Democrática na maioria das escolas públicas brasileiras, por outro, confirmam também a existência e resistência de concepções e práticas político-pedagógicas contra-hegemônicas compondo essa mesma ambiência escolar.

Esta pesquisa bibliográfica identificou um razoável volume de elaboração teórica consubstanciado na razão crítica, conformando uma concepção de Projeto

Político-Pedagógico que se assume numa perspectiva socialista de democracia. São, por exemplo, co-partícipes dessa concepção a proposta de Projeto Político-Pedagógico denominado de “Escola Cidadã”, elaborado a muitas cabeças pelo Instituto Paulo Freire, as formulações de Passos, Vasconcellos e Gadotti, dentre outras.

Conclui-se, finalmente, que a Gestão Escolar na perspectiva democrática é e sempre será um processo conflituoso em construção que expressa a luta incessante entre as forças hegemônicas e as forças contra-hegemônicas no interior da sociedade brasileira e de cada unidade educacional gestora, incluída a unidade mais específica que é a escola.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000.

APPLE, Michael W. **Política cultural e educação**. 2. ed. Trad.: Maria José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2001.

APPLE, Michael W.; BEANE, James A. (Orgs.) **Escolas Democráticas**. 2. ed. Trad.: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez, 2001.

BENNO, Sander. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

BIANCHETTI, Lucídio. **Da chave de Fenda ao Laptop**: tecnologia digital e novas qualificações. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOTLER, Alice; BORBA, Ana Lúcia; FERREIRA, Carla. **O Perfil do Administrador Escolar frente às Novas Concepções de Administração**. In: Revista Diálogo Educacional, Curitiba: v.1, n. 2, p. 1-170, jul/dez. 2000. Disponível em: http://www.pucpr.br/comunicacao/revistas_cientificas/dialogo_educacional/pdf/n_2/artigo7.pdf. Acesso em: 15 dez. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: FAE, 1989.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 9 nov. 2007.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel G.; NOSSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania**: quem educa o cidadão. 11. ed., São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 19).

CANNABRAVA FILHO, Paulo. **América Latina Pós Consenso de Washington:** compondo uma nova cultura. São Paulo: Conjuntura; Nova Sociedade Comunicação, out. 2003, p. 1-22.

CARDOSO, Jaime Fidalgo. 100 Anos de Gestão. **Executive Digest**, ed. n. 48, out-1998. Disponível em: <http://www.centroatl.pt/edigest/edicoes/ed48cap1.html>. Acesso em: 12 jan. 2007.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. 12 ed. São Paulo: Ática, 2002.

CORIAT, Benjamim. **Pensar pelo Averso:** o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan, UFRJ, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia na Batalha das Idéias e nas Lutas Políticas de Hoje**. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (Org.) Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002. Cap. 1.

CULTURA Brasil. **Karl Marx**. Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/marx.htm>. Acesso em: 4 dez. 2006.

DAMASCENO, Maria Nobre; SALES, Celecina de Maria Veras. (Coords.) **O Caminho se Faz ao Caminhar:** elementos teóricos e práticas na pesquisa qualitativa. Fortaleza: UFC, 2005.

DEMO, Pedro. **Desafios Modernos da Educação**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.) **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica Ontem e Hoje**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FRIEDMANN, Georges. **O Trabalho em Migalhas**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação:** um estudo introdutório. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GALVÃO, Alexandert Patex; SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. **Capitalismo Cognitivo:** trabalho, redes e inovações. Rio de Janeiro: DO&A, 2003.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos; 23).

KOSÍK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Trad.: Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal/Lógica Dialética**. 2. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LEITE, Maria de Paula. **Trabalho e Sociedade em Transformação**: mudanças produtivas em discussão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

LENINE, Vladimir Ilitch. **Karl Marx**: breve esboço biográfico seguido de uma exposição do marxismo. Vladimir Ilitch Lenine 1914 [on-line]. Disponível em: [http://www.marxists.org/portugues/lenin/1914/11/karlmarx/index.htm#\(9\)](http://www.marxists.org/portugues/lenin/1914/11/karlmarx/index.htm#(9)). Acesso em: 7 jan. 2007.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

LIMA, Antonio Bosco de. (Org.) **Estado, Políticas Educacionais e Gestão Compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LIMA, Maria Elizabeth Antunes. **Os Equívocos da Excelência**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MACHADO NETO, Francisco Edilberto M. **Reflexões acerca do Liberalismo em Locke e Rousseau**. Disponível em: www.urutagua.uem.br/010/10neto.pdf. Acesso em: 5 dez. 2006.

MARX, Karl. **O Capital**, 7. ed. Res.: Julian Borchardt. Trad.: Ronaldo Alves Schmidt. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa de. **Gestão Democrática na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre de 1989 a 2000** – a tensão entre mudança e reforma. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 184 f Dissertação (Pós-Gaduação em Educação) - Pós-Gaduação em Educação , Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

NETO, Benedito Rodrigues de Moraes. **Marx, Taylor, Ford**: as forças produtivas em discussão. São Paulo: Brasiliense, 1989.

NUNES, Paulo. **Conceito de Organização**. Disponível em: http://www.notapositiva.com/trab_professores/textos_apoio/gestao/03conc_organizacao.htm. Acesso em: 7 dez. 2006.

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

OLIVEIRA, Eurenice de. **Toyotismo no Brasil**: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

OLIVEIRA, Marcos Marques de. **O articulista Florestan Fernandes**: democracia e educação em tempos de neoliberalismo. In: FÁVERO, Osmar. (Org.) Democracia e educação em Florestan Fernandes. Campinas: Autores Associados. 2005, pp.149-200.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. (Org.) **Gestão Educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Direito à Educação**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Tereza. (Orgs.) Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001, pp. 15-43.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Tereza. (Orgs.) **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001.

PAIVA, Vanilda. **Produção e Qualificação para o Trabalho**: uma revisão da bibliografia internacional. In: Ensino das Humanidades: a modernidade em questão. Brasil, Ministério da Educação. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: SENEb, 1991.

PARO, Vitor Henrique. **O Princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB**. In: Oliveira, Romualdo Portela & ADRIÃO, Tereza. (Orgs.) Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001, pp. 79-88.

RAMOS, Marise Nogueira. **A Pedagogia das Competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

RODRIGUES, Neidson. **Da mistificação da escola à escola necessária**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 54).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 28. ed., Petrópolis: Vozes, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da diferença: o Projeto da Escola Cidadã frente ao Projeto Pedagógico Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado**. Trad. Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2003 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 5).

SCHUMACHER, Aluísio A. **Sobre Moral, Direito e Democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 61, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a05n61.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2006.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e Consentimento: a política mundial do banco mundial**. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de Identidade: uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SOUZA, Regina Célia de & BORGES, Maria Fernandes S. Tognozzi. (Orgs.) **A Práxis na Formação de Educadores Infantis**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão Escolar Compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo: Xamã, 2001.

TERRA Networks. **Os Gregos e a Democracia**. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/democracia.htm>. Acesso em: 7 dez. 2006.

TSE-TUNG, Mao. **Sobre a Prática e Sobre a Contradição**. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNDIME. Revista Educação Municipal, ano 14, n. 5, Brasília: ago. 2002.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico. 12 ed. São Paulo: Libertad, 2004.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Maria. (Orgs.) **As Dimensões do Projeto Político Pedagógico**: novos desafios para a escola. Campinas: Papirus, 2001. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

ZARIFIAN, Philippe. **O Modelo da Competência**: trajetória histórica, desafios atuais e propostas. São Paulo: SENAC, 2003.