

O ESTRADAR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

EL CAMINO HACIA LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA

THE ROAD TO DEMOCRATIC MANAGEMENT



Nádia BIGARELLA¹

e-mail: nadiabiga@hotmail.com



Janine BARTHIMANN²

e-mail: janinebarthimann@gmail.com

Como referenciar este artigo:

BIGARELLA, N. BARTHIMANN, J. O estradar da gestão democrática. *Rev. Educação e Fronteiras*, Dourados, v. 14, n. esp. 1, e024012, 2024. e-ISSN: 2237-258X. DOI: 10.30612/eduf.v14iesp.1.19695



| Submetido em: 12/10/2024

| Revisões requeridas em: 22/10/2024

| Aprovado em: 26/10/2024

| Publicado em: 30/12/2024

Editora: Profa. Dra. Alessandra Cristina Furtado

Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Doutora e Pós-Doutora em Educação. Professora e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, ligada a linha de pesquisa Política, Gestão e História da Educação. É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Órgãos de Gestão dos Sistemas de Ensino (Gepese) e da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Política e Gestão da Educação (REIPPG). Diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

² Graduada em Pedagogia pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), bolsista institucional e CNPq/Pibic. Mestra em Educação pela mesma instituição sendo bolsista institucional e Capes. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Professora efetiva, atualmente é Coordenadora de Formação Continuada, Tecnológica e Educação Especial na Secretaria Municipal de Educação no município de Jaraguari-MS.

RESUMO: A discussão acerca da gestão democrática é uma relação que envolve princípios determinantes no desenvolvimento e na organização da construção dos saberes e na democratização do espaço escolar. A contextualização da história da educação pública representa um pilar no processo de gestão democrática. O objetivo deste texto é compreender os conceitos de gestão democrática nos espaços escolares e seus desafios. Nesse pressuposto, podemos notar que as transformações políticas vêm interferindo na gestão e sua representação no âmbito educacional, repercutindo em modernização da gestão, que muitas vezes não representa um processo democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática. Políticas educacionais. Educação básica.

RESUMEN: *La discusión sobre la gestión democrática es una relación que involucra principios determinantes en el desarrollo y organización de la construcción del conocimiento y en la democratización del espacio escolar. La contextualización de la historia de la educación pública representa un pilar en el proceso de gestión democrática. El objetivo de este texto es comprender los conceptos de gestión democrática en los espacios escolares y sus desafíos. En este supuesto, podemos advertir que las transformaciones políticas han venido interfiriendo en la gestión y su representación en el ámbito educativo, repercutiendo en la modernización de la gestión, que muchas veces no representa un proceso democrático.*

PALABRAS CLAVES: Gestión democrática. Políticas educativas. Educación básica.

ABSTRACT: *The discussion about democratic management is a relationship that involves determining principles in the development and organization of knowledge construction and in the democratization of the school space. The contextualization of the history of public education represents a pillar in the process of democratic management. The objective of this text is to understand the concepts of democratic management in school spaces and their challenges. In this assumption, we can notice that the political transformations have been interfering in the management and its representation in the educational scope, reverberating in the modernization of the management, that many times does not represent a democratic process.*

KEYWORDS: Democratic management. Educational policies. Basic education.

Introdução

Metaforicamente, a democracia concebe a uma grande orquestra, em que o cidadão é o maestro e as políticas são os instrumentos que rege a melodia. Uma relação em conjunto. Para Vieira (2001, p. 14) “a democracia [...] não constitui um estágio, ela constitui um processo. Sendo assim a política e as bases do direito educacional são processo construídos historicamente”.

Para tanto, esse processo se torna soberano, se o povo estiver regendo, pois, assim, coloca-se em posição de condução dos direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democráticas elas são (Vieira, 2001).

Compreender as políticas educacionais como um produto histórico permite promover a gestão democrática nos sistemas estaduais de ensino, possibilitando acompanhar e participar da definição da política estadual de educação, opinar sobre as escolhas dos programas e da concepção de educação a ser adotada, das estratégias, dos objetivos e da oferta educacional, tanto para o setor público quanto para o privado (Cury, 2000).

As discussões sobre as políticas públicas voltadas para a gestão da educação básica expressam que a gestão do ensino público deve ser democrática e, portanto, um processo político-administrativo, inserido no âmbito dos sistemas de ensino, composto por órgãos governamentais locais e federais (secretarias, ministérios, escolas, conselhos, colegiados, órgãos normativos) e outras instituições integrantes do sistema educacional, responsáveis pelo planejamento, pelas orientações e pelas definições das políticas públicas estabelecidas pelo Estado brasileiro.

Também demonstraram que a conjuntura político-econômico-social das décadas de 1990 e 2000 influenciou o surgimento de novas ressignificações das concepções de gestão educacional e da organização escolar, expressas nas políticas e programas educacionais nacionais e locais. Dessa forma, a gestão democrática adquiriu novos contornos com a inserção dos princípios, das técnicas e das metodologias da gestão gerencial (empresarial), voltadas para a produtividade e a competição de mercado. As mudanças nas políticas têm interferido na gestão e repercutido no âmbito educacional, com estratégias voltadas para a modernização da gestão e a responsabilização das comunidades escolares pelo sucesso ou fracasso da escola.

A gestão democrática em construção

Na perspectiva de Rousseau, a democracia entra em conflito com a ideia de representação, pois, segundo sua teoria política, a legislação do Estado, em posição de poder soberano, atribui ao povo a ideia de vontade geral. Enquanto o Estado rege as decisões políticas, a soberania, neste caso, não é conferida pela sociedade. Utilizando a análise de Wood (2011), pode-se afirmar que a democracia capitalista criou um afastamento entre as instâncias de poder e a classe trabalhadora. A única forma de substituir essa realidade é dar voz aos cidadãos. Quando apenas alguns falam por todos, dificulta-se o processo de educação dos indivíduos como cidadãos públicos. Para a autora, a democracia nas relações capitalistas é limitada pela “[...] separação entre a condição cívica e a posição de classe” (Wood, 2011, p. 184), embora, nos tempos modernos, a democracia liberal ainda tem muito em

[...] comum com a antiga democracia grega a dissociação entre a identidade cívica e o status socioeconômico que permite a coexistência da igualdade política formal com a desigualdade de classe. Mas essa semelhança disfarça uma diferença mais profunda entre as duas formas de democracia, refletindo relações radicalmente diferentes entre os planos ‘político’ e ‘social’ ou ‘econômico’ nos dois casos.

Hoje, a democracia está relacionada com os princípios liberais de cidadania, igualdade, liberdade e com a divisão de classes e favorece, especialmente, a classe que tem poder ou que aspira a mais poder. Nesse aspecto, pensar democracia na sociedade capitalista exige pensar que igualdade política “[...] coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (Wood, 2011, p. 184).

A única forma de alterar essa situação é possibilitar “[...] à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas” (Gohn, 2001, p. 178), pois os movimentos da população são as alternativas mais eficientes de inverter a ordem social capitalista imposta historicamente, uma vez que

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière [...]: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (Oliveira, 1999, p. 60-61).

A gestão democrática é uma condição da construção coletiva da educação de qualidade, o que alude um compromisso com a organização do processo educacional em uma nova cultura de gestão. De acordo com Paro (2005, p. 162), a gestão democrática “se pretendemos agir na escola, como de resto em qualquer instância na sociedade com vistas a transformação social, não podemos acreditar que estejam já presentes condições ideais que só poderão existir como decorrência dessa transformação”.

A gestão democrática ganhou outros contornos com a inserção dos princípios, das técnicas e das metodologias da gestão gerencial (empresarial), voltadas para a produtividade e competição de mercado.

Outra preocupação desse grupo de autores é a impossibilidade e as consequências de os programas educacionais incorporarem a gestão eficaz como fundamento da educação de qualidade, recomendada pelas teorias racionais para o gerenciamento dos meios de produção e para o mercado de capitais. Esse modelo de gestão tem o individualismo, o lucro e a competição como seus principais fundamentos, por isso, o planejamento torna-se uma expressão de gestão mais eficaz.

Na gestão gerencial, a participação ganha contornos das teorias clássicas administrativas, que deslocam a ideia de participação direta da comunidade na construção e na definição de ações políticas educacionais, para a ideia de sociedade comprometida com as metas e com os resultados. Assim, a gestão gerencial busca na sociedade parceiros que colaborem para o aumento do grau de eficiência, eficácia, efetividade e controle do trabalho, trazidos das instituições econômicas diretamente para a gestão escolar (Bigarella; Oliveira, 2013).

Esse grupo de autores mostra que o desenvolvimento do modelo de gestão gerencial no âmbito público não está simplesmente relacionado a uma organização da administração estatal, está vinculado a uma mudança na concepção de Estado, que busca a superação de um Estado que reconhece os padrões mínimos dos direitos sociais (educação, saúde, habitação, segurança social), para outra concepção de Estado que transforma esses direitos em serviços sociais regulados pelos mercados.

Na área educacional, iniciaram-se as tentativas de regulamentação da educação em âmbito nacional, permeadas pelas ideias liberais de manutenção de uma educação dual, com dois tipos de formação: um de educação destinado à formação da elite, outro destinado à classe trabalhadora. Segundo Teixeira (1966, p. 278),

[...] havia a diferença política, pela qual o sistema da classe média era estadual e de manutenção pública e o dos senhores (*squireocracy*) de controle nacional, mas de manutenção predominantemente privada. O Governo Central mantinha uma escola secundária padrão ou modelo e umas poucas escolas superiores, às quais se adicionavam escolas privadas, sob o regime de concessão do poder público e equiparado aos padrões das instituições públicas. Os sistemas estaduais, pelo contrário, eram fundamentalmente de manutenção pública. Nestes sistemas públicos se encontravam as escolas normais de formação do professor primário.

Os conselhos de educação, em sua natureza pública, são espaços pluralistas de representatividade, de debates e decisões. Seu pluralismo evidencia-se nas assembleias, nas reuniões plenárias, nas oitivas, ou melhor, nos atos recíprocos de audição, de participação e de representação. São nessas reuniões que os representantes de diversos segmentos sociais exercem seu poder e tomam parte nas decisões sobre questões da educação pública.

No Brasil, a participação social está contida em várias passagens do texto constitucional e deve ser apreendida como um instrumento para a construção e consolidação da cidadania, especialmente no âmbito da administração pública brasileira, a qual os conselhos fazem parte. A Constituição Federal (1988) destaca a participação popular na discussão, na formulação, na fiscalização e até mesmo na deliberação de políticas públicas sociais, asseguradas de várias formas conforme referenciam os dispositivos constitucionais:

Art. 10 - sobre a participação nas discussões e deliberações dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos;

Art. 14 - soberania popular exercida pelo voto direto e secreto (sufrágio universal);

Art. 29 - democracia e descentralização na administração pública;

Art. 31 - fiscalização da política pelos conselhos e outros órgãos externos;

Art. 37 - acesso da sociedade à administração pública;

Art. 49 - plebiscito e referendo;

Art. 194 - Conselho de Seguridade Social, o qual dispõe sobre: ‘caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados’;

Art. 198 - participação da comunidade na fiscalização, na avaliação e no controle dos serviços públicos;

Art. 204, II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988).

explica que os conselhos de educação expressam uma dualidade, pois foram constituídos como órgãos de governo, e não do Estado. Compreender essa dualidade histórica é importante nos tempos atuais; por isso, convém explicitar os significados:

a) Órgãos de governo: são unidades com atribuições políticas e administrativas dentro da gestão pública. O governo é representado pelo conjunto de pessoas que exercem o poder político, estando situadas na gestão do Estado.

[...] Nesse sentido, o governo é transitório, representa e tem função em um determinado momento. Os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado governo (Bordignon, 2009, p. 61).

b) Órgãos de Estado: O Estado tem o caráter da perenidade.

[...] É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação, os limites dos direitos dos cidadãos. Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado identificam-se com os dos cidadãos, com a vontade nacional. Assim, os conselhos são constituídos como órgãos de Estado quando representam e expressam a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e de suas vontades (Bordignon, 2009, p. 61-62).

Para Bordignon (2009), essa dualidade governo/Estado está na raiz da formação histórica do Estado brasileiro, que culturalmente reforça os privilégios de uma classe social, que sempre buscou perpetuar a sua soberania econômica e social. “Em tese, todos os órgãos públicos são órgãos de Estado. E os agentes públicos são servidores do Estado. Como a própria etimologia da palavra explica, estão a serviço da cidadania” (Bordignon, 2009, p. 61-62). Como órgãos de Estado, portanto, os conselhos são órgãos públicos de Estado, de ação coletiva que intermedeiam o diálogo entre governo e a sociedade.

Conforme Gohn (2001, p. 176), a diferença entre as concepções está na forma como os conselhos são pensados: “[...] como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais e, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda”. Mas, nas duas visões, a presença dos conselhos na gestão pública é tida como a “[...] única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania”.

A cidadania como prática social só se manifesta quando se estimulam os cidadãos ao aprendizado da prática como “sujeitos ativos”. Os conselhos estaduais são ferramentas que promovem a gestão democrática no âmbito mais amplo, na escola a gestão democrática

necessita de um direcionamento mais pontual entre os envolvidos. É por meio do Conselho Estadual que são elaborados programas de gestão educacional.

A gestão democrática nos espaços escolares

O sistema educacional há décadas vem passando por uma crise educacional estrutural. As mudanças no currículo, sob a ótica do fundamento da educação na sociedade brasileira, e a desvalorização dos docentes têm sido fatores cruciais para instaurar essa crise. A educação desempenha um papel preponderante no processo da condição humana; é por meio dela que se separam as classes de uma sociedade ou organizam-se de maneira justa, rumo ao crescimento igualitário e à equidade.

O fato de o processo educacional trazer tantas vantagens para todas as pessoas tem influenciado as políticas públicas educacionais, condicionando a escola e todos aqueles que dela fazem parte. Apesar disso, sempre há a esperança de um novo caminho. É a partir da crise que os seres humanos buscam mudar sua realidade (Arendt, 1957) ou reacendem a crença no ser humano oprimido, como uma opção ética e humanística de lutar contra sua opressão em favor da vida e da liberdade (Freire, 2005).

Freire acreditava na gestão democrática educacional como uma contribuição para a ampliação de (novas) estruturas de democratização, em prol do exercício da participação popular. Para ele, a educação é uma prática da liberdade. Nesse sentido, a gestão democrática desempenha um papel social fundamental, especialmente no âmbito escolar. Falar sobre o significado da gestão democrática nos espaços escolares é, portanto, uma espécie de fio de Ariadne³.

Segundo Acúrcio (2004), uma escola de qualidade requer competência, agilidade, criatividade e entusiasmo, sendo essencial que esses elementos ocorram de maneira participativa. A gestão democrática é muitas vezes confundida com a administração escolar; embora seja importante que a instituição de ensino saiba gerir seus recursos para alcançar objetivos definidos, administrar a escola também exige uma constante integração de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los. A gestão democrática não se limita a métodos ou técnicas,

³ A expressão “fio de Ariadne” é usada para descrever a resolução de um problema em que se podem usar diversas maneiras óbvias, segundo a mitologia grega do Minotauro.

mas envolve todos no processo de construção e democratização da educação (Paro, 2005). A participação de todos os setores da escola — educadores, alunos, funcionários e pais — nas decisões sobre seus objetivos e funcionamento permite melhores condições para a tomada de decisões.

Mészáros (2008) evidencia que a democratização da vida e o controle social das estruturas de poder no Estado capitalista jamais se concretizarão, pois o processo democrático exige muito mais do que a participação em ações isoladas. O Estado necessita de um projeto coletivo de sociedade que se “[...] contraponha radicalmente à ordem societária capitalista, no espírito do projeto socialista, corporificado num movimento progressista de massas”.

O autor defende a necessidade de uma mudança estrutural que supere os critérios de mercantilização presentes nas políticas educativas e que crie uma concepção de educação compatível com a “[...] transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem realizar as suas vitais [...]” mudanças, que rompam com a ligação entre os “processos de reprodução do capital e os processos educativos” (Mészáros, 2008, p. 25).

Por isso Freire (2000, p. 58) alerta que:

[...] a educação que, não podendo jamais ser neutra, tanto pode estar a serviço da decisão, da transformação do mundo, da inserção crítica nele, quanto a serviço da imobilização, da permanência possível das estruturas injustas, da acomodação dos seres humanos à realidade tida como intocável.

Os discursos sobre a gestão democrática têm sido utilizados pela classe dominante como uma estratégia para distanciar o envolvimento dos cidadãos. A democracia tem sido entendida como descentralização da participação, enquanto o sistema de ensino é direcionado aos interesses do capitalismo e da ideologia neoliberal. Por essa razão, Freire (2001, p. 113) nos ensina que precisamos nos conscientizar da nossa realidade. Isso significa passar da “consciência ingênua” para a “consciência crítica”, isto é, “mais do que exclusiva tomada de consciência da realidade, a conscientização exige sua rigorosa compreensão”.

Nesse sentido, para estar em posição de exercer a gestão democrática, é preciso compreender o que está diante de si, para termos posicionamento concretos e nos torne efetivos na participação e nas tomadas de decisões rumo uma sociedade participativa, política, atuante e ativa. A gestão democrática na escola pública é uma forma de envolver a toda a comunidade desde o início de sua vida política em um processo de reflexão, também como acompanhamento e monitoramento dos serviços pela comunidade.

Considerações finais

As políticas empreendidas na escola são direcionadas para atender às necessidades do capitalismo e dos sistemas de avaliação do ensino aplicado pelo governo federal. Ressalta-se que as propostas se distanciam dos princípios constitucionais que buscam assegurar a participação e o controle social sobre a gestão pública, muito embora esse distanciamento não esteja muito visível, por causa da apropriação do ideário vinculado à participação popular.

Ainda é imprescindível conscientizar sobre o significado da participação efetiva, que é o motor do processo democrático, capaz de realizar rupturas na visão conservadora historicamente associada à educação brasileira. Como vimos, apesar de estar prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é fundamental que todos os profissionais, estudantes e a sociedade estejam cientes da importância do envolvimento em todos os processos decisórios, desde aqueles que começam no chão da escola até as grandes decisões políticas e governamentais.

A gestão da educação se fundamenta em princípios democráticos e participativos, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade educacional. O exercício da democracia também é um processo de aprendizagem; assim, esse compromisso é contínuo e inacabado.

REFERÊNCIAS

ACÚRCIO, M. R. B. **A gestão da escola**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BIGARELLA, N. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 – 2014)**. 2015. 252 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/18434-nadia-bigarella-corrigida.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BIGARELLA, N.; OLIVEIRA, R. T. C. Políticas para a gestão da educação básica de Mato Grosso do Sul (1999-2010): gerencial e democrática. **Anais** [...] Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação da ANPAE, 26, 2013, Recife, 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

FREIRE, P. Pedagogia da esperança. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2008.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 2005.

TEIXEIRA, A. O problema de formação do magistério. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 46, n. 104, p. 278-287, 1966. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1356>. Acesso em: Acesso em: 10 jun. 2023.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. DOI: 10.1590/S0101-32622001000300002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/sW79rDZ6L4pZK96YKwK8yfR/abstract>. Acesso em: 8 jun. 2024.

WOOD, E. M. Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

CRediT Author Statement

- Reconhecimentos:** Não aplicável.
- Financiamento:** Não aplicável.
- Conflitos de interesse:** Não aplicável.
- Aprovação ética:** Não aplicável.
- Disponibilidade de dados e material:** Todos os dados informados se encontram disponíveis no artigo.
- Contribuições das autoras:** todas as autoras realizaram contribuições de forma igualitária.

Processamento e edição: Editora Ibero-Americana de Educação.
Correção, formatação e normalização.

