

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Célio Tiago Marcato

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO COMO
PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA**

São Carlos, 2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Célio Tiago Marcato

Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO COMO
PRINCÍPIODIA DEMOCRACIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos como parte integrante dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Educação Escolar: teorias e práticas.
Eixo Temático: Política e Gestão da Educação.

São Carlos, 2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Célio Tiago Marcato, realizada em 30/06/2017:



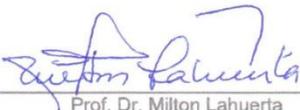
Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti
UFSCar



Profa. Dra. Emilia Freitas de Lima
UFSCar



Profa. Dra. Renata Maria Moschen Nascente
UFSCar



Prof. Dr. Milton Lahuerta
UNESP

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, que me ensinaram a batalhar e perseverar.

À Gislaine, companheira na vida e parceira na luta.

Ao prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti, que, sem me conhecer, acreditou no projeto e topou ser meu orientador e principal mentor nessa empreitada.

À prof.^a Dra. Emília Freitas de Lima, por seus apontamentos precisos, sábios conselhos e seu olhar acolhedor nos momentos de tensão e vulnerabilidade.

À prof.^a Dra. Renata Maria Moschen Nascente, pela retidão e generosidade ímpar para o desenvolvimento correto deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Milton Lahuerta, pelo estímulo à pesquisa e pelas aulas envolventes e cativantes de teorias da democracia.

Sumário

RESUMO.....	07
ABSTRACT.....	08
APRESENTAÇÃO.....	09
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DEMOCRACIA.....	15
Pressupostos da democracia.....	15
Definições da democracia.....	21
Síntese dos fundamentos teóricos da democracia.....	33
3 CIDADANIA E TEXTOS LEGAIS.....	35
4 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO.....	46
Dimensão da participação nas escolas.....	50
Sentidos da gestão democrática.....	59
Limites e possibilidades.....	63
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	68

Resumo

Este trabalho analisa os fundamentos da participação, enquanto princípio da cidadania e da democracia, a fim de compreender seus limites e suas possibilidades quando aplicados aos processos educacionais, principalmente os referentes à gestão democrática da escola pública. Para isso, foram feitas investigações conceituais de categorias relacionadas ao tema da participação, incluindo os pressupostos da democracia. Foram examinados: as teorias das formas de governo, destacando-se a diferença entre a democracia grega e atual e a tripartição de poderes; as teorias da democracia, explorando-se suas definições, a questão da escala, os critérios e seus problemas intrínsecos; a cidadania, buscando-se evidenciar suas bases conceituais presentes nas legislações reguladoras da educação escolar e da gestão democrática da escola pública; e, por fim, os fundamentos da educação relacionados à gestão democrática da escola pública, analisando-se categorias inerentes ao princípio da participação. De natureza teórica, o estudo teve como propósito construir uma articulação de conceitos oriundos da teoria política e da educação, no que concerne à participação como base da democracia, na sociedade e na escola, e da gestão democrática da escola pública. Foi possível concluir que é inevitável a aproximação dos estudos da ciência política e da educação, visto que democracia e participação são categorias comuns aos dois campos. Também foi possível vislumbrar a possibilidade de se avançar em mecanismos de participação direta na gestão democrática da escola, tornando-a mais efetiva, ao contrario da participação decorativa, estabelecida quando se tenta transpor as premissas da administração da empresa privada para a escola.

Palavras-chave: democracia; gestão democrática; escola pública; participação.

Abstract

This paper analyzes the basis of participation, as a principle of citizenship and democracy, in order to understand its limits and possibilities when they are applied to educational processes, especially those referring to the democratic management of the public school. For this, conceptual investigations of categories related to the theme of participation were made, including the presuppositions of democracy. They were examined: the theories of the forms of government, highlighting the difference between the Greek and current democracy and the tripartition of powers; the theories of democracy, exploring its definitions, the issue of scale, the criteria and its intrinsic problems; the citizenship, seeking to show its conceptual basis present in the legislations regulating school education and democratic management of the public school; finally, the basis of education related to the democratic management of the public school, analyzing categories inherent to the principle of participation. As theoretical research, the purpose of this paper was to build an articulation of concepts derived from political theory and education, concerning to the participation as the basis of democracy in the society and at school and from the democratic management of the public school. It was possible to conclude that an approximation of studies of political science and education is unavoidable, since democracy and participation are common categories in two fields. It was also possible to determine that there is a possibility of progressing in mechanisms of direct participation in the democratic management of the school, making it more effective, contrary to the decorative participation, established when trying to transpose the private business management premises to the school.

Keywords: democracy; democratic management; public school; participation.

Apresentação

Interesso-me pela democracia há muito tempo, antes mesmo de eu ter uma vaga ideia do que se tratava. Em 1989, aos oito anos, não perdia um debate presidencial. Na adolescência, depois de conferir as notícias do esporte em um exemplar do jornal “O Estado de São Paulo”, que ocasionalmente aparecia em casa, ia para a seção de política tentar entender o que era dito ali. Não entendia quase nada, mesmo assim gostava.

Esse gosto, entre outras circunstâncias, levou-me a cursar a faculdade de ciências sociais. Durante o curso, as inquietações que tinha a respeito da democracia foram aumentando na medida em que ia aprendendo. Quanto mais aprendia, mais inquietações e quanto mais inquietações, mais interesse tinha em aprender. Resolvi fazer a monografia na área de ciência política estudando um princípio da democracia atual, que é a representação, mais especificamente os problemas de representação no senado brasileiro.

Contudo, após concluir a monografia, fiquei com um sentimento de frustração. Havia uma sensação de que escrever e pensar a política, a democracia, o senado, era distante, sem uma relação de pertencimento. Pensava em pesquisar algo mais perto, mais próximo. Porém, a única ideia que me vinha era o legislativo municipal. Mas só de pensar em ter que frequentar câmara municipal e entrevistar vereadores ficava desanimado. Ainda que reconheça a importância da pesquisa em ciência política na esfera municipal, confesso que não me apetece. Neste momento, meu interesse em política e em democracia entrou em hibernação.

Após algum tempo, já trabalhando na escola, ainda sem rumo acadêmico definido, escuto alguém dizendo a expressão “gestão democrática e participativa”. Pronto! Estava despertado meu interesse em política e democracia. Agora articulado à educação, especificamente à escola. O que era longe ficou perto. A relação de pertencimento estava posta. Percorrendo as linhas de pesquisas dos programas de pós-graduação em ciência política e educação, deparei-me, na educação, com a linha de pesquisa “Educação Escolar: teorias e práticas”, com um eixo temático chamado “Política e Gestão da Educação”. Encontrei meu lugar.

Entre idas e vindas na formulação do problema de pesquisa, tanto no plano de trabalho quanto no desenvolvimento da dissertação, um norte ficou estabelecido desde o início: o princípio democrático da participação. E é daqui que começamos.

1 Introdução

Este trabalho tem como problema principal a participação; e sua premissa básica é que a gestão democrática da escola é uma “complexa categoria político-educativa” (LIMA, 2014, p.1068), é uma forma de construção social que não pode prescindir de contextos históricos e políticos e de “envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até as teorias organizacionais e os modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares” (p. 1070). Assim, tendo como objeto o princípio democrático da participação e, por efeito, a democracia, e tendo como premissa a afirmação exposta, é que se dá início a essa pesquisa.

Parte-se, para isso, das seguintes observações: a Constituição Federal (BRASIL, 1988) é um marco na democratização da sociedade brasileira. Entre os artigos que estabelecem as leis maiores que regem a sociedade estão os relacionados à educação. Entre eles está o que define a gestão democrática como modelo de gestão para a educação e para as escolas. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) normatizaram a opção pela gestão democrática como modelo a ser implantado na educação brasileira.

A sociedade brasileira, alijada dos processos diretivos durante os anos da ditadura militar (1964 – 1985) ansiava, na década de 1980, por participar e teria vislumbrado, durante a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), interceder nas instituições, entre elas, a escola. Na gestão democrática da escola está garantido o direito a participação. Mas que participação é essa? Quem participa? Como participa? Quando participa? Por que participa? Quais os procedimentos da participação? Quais os mecanismos de participação? Quais as instâncias de participação? Essas são algumas das questões que perpassam o conceito e que podem ser compendiadas no seguinte problema de pesquisa: quais os limites e as possibilidades inerentes ao princípio democrático da participação no modelo de gestão democrática das escolas? Os objetivos, ao responder essa questão, são dois: i) estabelecer limites e possibilidades do princípio democrático da participação inerente à gestão escolar, observadas questões relativas nesse campo; ii) aproximar os estudos de educação aos da ciência política. Contudo, necessário ressaltar, em primeiro lugar, que as escolas referidas na pergunta são as do Brasil; em segundo lugar, que não se pretende esgotar todas as proposições possíveis em relação aos limites e possibilidades referidos e sim formular um quadro de orientação e referência com vistas a adicionar contribuições aos estudos da gestão

democrática das escolas. Para balizar as conclusões do problema exposto, contudo, são delimitadas duas categorias sujeitas a análise: 1) dimensões da participação nas escolas, tendo como subcategorias a) a eleição, b) o colegiado e c) a participação efetiva; e 2) sentidos da gestão democrática, tendo como subcategorias a) autogestão democrática e b) procedimentos democráticos.

Para responder a questão, da forma proposta, é utilizada a farta bibliografia a respeito. Antes, porém, alguns apontamentos são necessários para subsidiar a pretensa conclusão. A participação é um conceito recente no campo dos estudos e na prática da educação brasileira, veio na esteira do processo de redemocratização política da década de 1980. Entretanto, é um conceito caro e longínquo ao campo de estudo da ciência política, assim como na prática política.

Dessa forma, antes de discorrer sobre a participação na gestão democrática e explorar as categorias expostas, apresentaremos os conceitos de democracia e participação previstos na teoria da democracia estudada pela ciência política. Necessário apontar que democracia e participação são conceitos amalgamados, mas distintos. Não há democracia sem participação, mas pode haver participação sem democracia. Por isso, os conceitos são apresentados ora de forma indivisível, ora distintamente.

É examinado, ainda, no caminho a se responder a questão proposta, os documentos oficiais que embasam o modelo e os princípios da gestão democrática da educação e das escolas, especificamente a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação em Vigência (BRASIL, 2014), para identificar as formulações sobre educação, gestão democrática e participação na legislação. Aponta-se, contudo, que essa pesquisa não alcança uma definição absoluta do princípio da participação articulado à gestão democrática das escolas, nem se propõe a isso, como já apontado. Todavia, forma-se um escopo substancial sobre o referido princípio, que poderá vir a ser útil a pesquisadores iniciantes que buscam definições sobre princípios e fundamentos encadeados à gestão democrática da educação, considerando que se tem aqui uma síntese que aborda importantes concepções a respeito da participação no modelo de gestão¹ democrática.

Na busca do referencial teórico para a pesquisa proposta, dois principais grupos conceituais são abarcados, a saber: democracia e gestão democrática da escola pública.

¹Por força do costume, para esta pesquisa, tomamos os termos gestão e administração como sinônimos. Embora reconhecemos que o termo “gestão” está relacionado aos modelos ligados ao gerencialismo na educação entendemos também que a expressão “gestão democrática” está estabelecida como campo de estudo acadêmico e procedimento nas escolas.

A escolha desses dois grupos dá-se porque o conceito objeto dessa pesquisa, ou seja, o princípio democrático da participação, perpassa ambos. Na sequência, apresentaremos o referencial teórico para cada um deles.

Para as definições e conceituações sobre democracia, os autores, precipuamente, mencionados são: Camps (1996), que apresenta definições de democracia apontando seus problemas intrínsecos e destacando o que fazer e o que não fazer para resolvê-los; Dahl (2001), que nos demonstra a complexidade do termo, tendo em vista que seu significado pode ser tanto teoria, ou sistema, ou procedimentos, além de trazer manifestações a respeito da escala, do sufrágio e da participação; Bobbio (2015), Toro (2005) e Toro e Werneck (2012), considerando suas definições sobre a democracia como forma de governo e a importância das regras nos sistemas democráticos, articulando, ainda, a democracia com a educação.

Incluídas, ainda, nas definições sobre democracia está a definição e conceituação de cidadania. Para melhor entendimento e contextualização do termo são aproveitados os escritos de José Murilo de Carvalho (2002) e Fabio Konder Comparato (1993). O primeiro, embora enviesado por uma premissa liberal, pois deixa transparecer que o cidadão nem sempre é o sujeito da sua análise, nos apresenta de forma ilustrativa o percurso da cidadania no Brasil, nos apontando, também, apoiado em Marshall (1967), o conceito geral de cidadania. Já o segundo, apresenta o conceito de cidadania no estado social, destacando a relevância da participação para o pleno desenvolvimento da cidadania e da democracia.

A escolha dos autores até aqui mencionados se dá respeitando a suas relevâncias para os estudos da teoria da democracia. Os três primeiros: Camps (1996), Dahl (2001) e Bobbio (2015), figuram permanentemente na bibliografia das disciplinas relativas às teorias da democracia das universidades públicas brasileiras, além de fartamente citados em artigos sobre a democracia e seus fundamentos. Há, também, um motivo epistemológico para escolha dos autores citados: eles se situam no campo conhecido como “pluralista” (NOBRE, 2004) na teoria da democracia, campo este que entende que há pressupostos que “projetam uma imagem da democracia [...] com proteção de minorias e direito de participação” (p.32), esta concepção dialoga com as concepções a respeito dos procedimentos inerentes à gestão democrática da escola pública, não interferindo, contudo, para que se tenha uma visão crítica da educação, reconhecendo esta como determinada socialmente e sujeita à intervenções ideológicas do Estado.

Quanto aos dois últimos mencionados, Carvalho (2002) e Comparato (1993), foram escolhidos, além da indiscutível relevância acadêmica, pela possibilidade de comparação

entre uma visão descritiva e uma visão subjetiva, destacando, na última, a participação como elemento chave do desenvolvimento da cidadania.

Apontamos, contudo, que embora esta bibliografia não seja exatamente condizente entre si, visto que as orientações políticas dos autores são distintas, o recorte teórico heterodoxo se faz pertinente na perseguição do objetivo de aproximar os estudos da ciência política dos da educação, assim como na perseguição do objetivo de estabelecer limites e possibilidades inerentes à participação, na medida em que se propõem formas e modos de êxito da gestão democrática da escola pública.

Para conceituações a respeito da gestão democrática da escola e dos temas correlatos à proposta dessa pesquisa, foram feitas buscas em banco de dados de biblioteca eletrônica², com a finalidade de identificar a produção do tema sobre a gestão democrática encadeado com o princípio democrático da participação, encontrou-se estabelecido, utilizando os descritores “gestao” e “democratica” e, também, “gestao” e “democratica” e “participacao”, cruzando os termos por meio do operador booleano “AND”, setenta e cinco registros.

Após revisão dos títulos e resumos, valorizando a ordenação por quantidade de citações e considerando a aproximação dos trabalhos com objetivos pretendidos com esta pesquisa, doze foram pré-selecionados, quais sejam: Ferreira (2004); Semeraro (1999); Krawczyk (1999); Rosar (1999); Ghanem (2004); Torres (2005); Dourado (2007); Aguiar (2008); Souza (2009); Mendonça (2001); Andrade (2010); Lima (2014). Contudo, considerando aproximação teórica com o objeto da pesquisa, escolhemos seguintes, que são utilizados como fundamentação teórica para esta parte da pesquisa: Ghanem (2004); Dourado (2007); Souza (2009) e Lima (2014), pois esses destacam em alguma medida o princípio da participação articulado a democracia e a gestão democrática das escolas.

Além desses, são utilizados, ainda, os escritos de Paro (2003; 2006; 2012), devido à síntese que faz do trabalho de outros autores relevantes que se debruçaram sobre o tema da participação na gestão democrática da escola, como Dourado (1990), Zabor (1984) e Marés (1983). Paro (2006 p.26), ancorado em Marx (1983), define e aponta as determinações econômicas e sociais da administração escolar, conceitua que “a administração é utilização racional de recursos, para realização de fins determinados”, por meio do “esforço humano coletivo”. Esse conceito estabelecido pelo autor perpassará todo entendimento sobre administração escolar, alcançando, em seu desfecho, a questão da participação coletiva e sua importância para a referida administração.

² Utilizado Banco de Dados da biblioteca eletrônica Scielo, disponível no portal eletrônico: <http://www.scielo.org/php/index.php>

São utilizados, também, os escritos de Conti, Luiz e Riscal (2013), que apontam a demanda e necessidade de uma administração escolar colegiada, assim como os avanços e retrocessos da gestão democrática da escola pública, com foco na criação dos Conselhos Escolares e a importância da participação de toda a sociedade na referida gestão.

Como procedimento metodológico para a elaboração deste trabalho é utilizada a pesquisa bibliográfica. Entendemos, como pesquisa bibliográfica, a apontada por Gil (2002 p.44), sentenciada da seguinte forma: “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Entretanto, não foi desenvolvida com o intuito de esgotar todas as fontes de informação e sim de construir um pensamento associando conceitos para sugerir ponderações sobre o tema proposto, na forma estabelecida pelo autor: “as pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas”.

Importante apontar, que a pesquisa bibliográfica desenvolvida está de acordo com a preconizada por Lima e Miotto (2007, p.38), tendo como orientação o seguinte apontamento: “[...] a pesquisa bibliográfica implica em conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atendo ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório”. Assim, por ser uma pesquisa qualitativa, como deve ser a pesquisa bibliográfica, esta apresenta, como sublinhado pelas autoras mencionadas, as seguintes especificidades: a) histórico; consciência histórica; identidade com o sujeito; intrínseca e extrinsecamente ideológico; qualitativo.

Quando se procura estabelecer limites e possibilidades de um princípio democrático de uma determinada forma de administração (gestão democrática) de um determinado lugar (a escola), considerando as escolas de hoje e a trajetória percorrida, é confirmada a especificidade e consciência histórica; há identidade com o sujeito, devido à proposta de investigação das relações humanas serem identificadas com o pesquisador; é ideológico, porque expõe visões de mundo construídas historicamente; e, por fim, é essencialmente qualitativo.

Destacamos que são seguidas as recomendações de Lima e Miotto (2007) para o desenvolvimento dessa pesquisa, que é bibliográfica, considerando a) escolha dos procedimentos: predominantemente pesquisa bibliográfica, nos termos descritos nos parágrafos imediatamente anteriores e b) percurso da pesquisa: já definidos e expostos na Introdução.

Desse modo, a partir do tema colocado no título e perseguindo o objetivo proposto, analisamos a bibliografia sobre os grupos teóricos definidos como escopo do trabalho: democracia e participação, na perspectiva das teorias da democracia e, também, articulados com a educação e educação escolar; gestão democrática das escolas, buscando destacar os limites e as possibilidades do princípio da participação. Posto isso, buscamos, após cuidadosa investigação, capturar a concepção dos autores definidos no levantamento bibliográfico sobre as categorias mencionadas.

Com base em Gil (2002) e Lima e Miotto (2007), tendo como norte a resposta ao problema de pesquisa proposto, a pesquisa foi pensada da seguinte maneira: sintetizar as teorias da democracia, com o intuito de constituir um substrato teórico sobre a democracia, enfatizando o princípio da participação; analisar textos legais, procurando evidenciar a presença dos fundamentos da teoria da democracia e da participação e suas manifestações a respeito da gestão democrática da educação e da escola pública; explicar as concepções de gestão democrática, delineando os limites e as possibilidades inerentes ao princípio da participação.

2 Democracia

Pressupostos da democracia

Discorrer sobre a democracia não é uma tarefa fácil, pois envolve analisar as teorias políticas no percurso da história que abordaram o tema. O problema consiste em conseguir sistematizar essa trajetória, tendo em vista a quantidade de formulações, desdobramentos e suas transformações ao longo dos tempos. Entretanto, a despeito das dificuldades, é necessário, para o desenvolvimento desse trabalho, apresentar concepções delineadas por aqueles que analisaram a democracia.

Antes, porém, de apresentarmos as definições, critérios e problemas da democracia, perpassaremos alguns pressupostos, sendo eles a teoria das formas de governo, a diferença entre a democracia da Grécia antiga e a atual e a tripartição de poderes.

Embora hoje a democracia seja mais que uma forma de governo, como está explicado no decorrer do trabalho, o seu sentido original se formula como sendo uma maneira de governar. A teoria política sobre as formas de governo determina que a democracia é uma entre várias e todas tem suas vantagens e desvantagens.

Bobbio (1980), um dos que se dedicam a pensar a política por meio do pensamento dos clássicos, nos demonstra que as várias formas conhecidas se resumem a três tipos maiores: governo de um, governo de poucos e governo de muitos. Todos eles podem ser bons, mas todos, também, podem se degenerar.

No governo de um, uma monarquia, por exemplo, pode perfeitamente ser benéfico ao cidadão, caso a regência exercida pelo comandante seja justa. Um rei, em teoria, que seja parcimonioso, ético, que garanta paz social, sem impunidade aos mais abastados, preserve a justiça social, cobrando mais de quem tem mais e menos de quem tem menos, oferecendo educação de qualidade e gratuita a todos para que possam ter a possibilidade de ascender social e economicamente, assegurando que todos tenham acesso à saúde e saneamento e, tudo isso, sem os entrepostos burocráticos dispendiosos de tempo e dinheiro, seria muito bem vindo. Que cidadão não gostaria de morar em país com um chefe de Estado e de governo que ofereça tudo isso? O problema não é a forma de governo em si. O problema é como ela se sustenta ao longo do tempo. Quem garante que o filho do rei será virtuoso como o pai? E o filho do filho? E caso não sejam virtuosos, o que faz um cidadão diante de governo absoluto a não ser se curvar, voluntariamente ou violentamente? O grande problema do governo de um

só é que não há mecanismos de controle no caso desse não ser virtuoso. E em uma sucessão hierárquica, fatalmente aparecerá algum desprovido de virtuosidade. Assim, a monarquia se degeneraria em uma tirania.

Desse modo, qual seria a solução para impedir a degeneração de um governo? Ao invés do governo de um, como um monarca ou um imperador, o governo de uns, os melhores. Dessa forma, se origina a aristocracia, ou governo dos melhores. As vantagens desse governo em relação à monarquia são: as decisões não ficam concentradas em uma só pessoa, mas em uma comissão de pessoas qualificadas e bem intencionadas, as decisões podem ser coordenadas e ponderadas entre essa elite de pessoas probas e competentes, extraindo de cada um sua habilidade máxima. Dessa forma, o governo dos melhores poderia assegurar aos seus cidadãos tudo que de um bom governo se espera. Mas contra esse tipo de governo pesa, também, sua incapacidade de se sustentar ao longo dos anos. Quem sucede os melhores? Por que suceder os melhores se eles já são os melhores? Quantos melhores são suficientes? Quem decide quem são os melhores? Na impossibilidade de respostas a essas perguntas é que moram as tragédias do sistema de governo aristocrático. Não há sucessão possível e não há critérios consensuais de escolha dos melhores. O que acaba acontecendo, demonstra Bobbio (1980), é que um critério acaba por se sobrepor a outros e esse critério é o poder econômico. Dessa maneira, ocorre a degeneração da aristocracia em uma oligarquia, em que o poder fica concentrado nas mãos de um mesmo grupo político, ou família, mas não há nenhuma virtuosidade.

Assim sendo, se não há possibilidade de sustentação ao longo do tempo de um governo de um, ou de poucos, por efeito, o sistema de governo que contrapõe os dois sistemas anteriormente citados seria o governo de muitos, ou governo do povo, ou a democracia, por dedução. A democracia é o sistema de governo em que o povo é soberano. Contudo, ela também pode se degenerar, em tirania da maioria, ou autoritarismo da maioria, ou em governos populistas e assistencialistas sem nenhum compromisso com uma estratégia em longo prazo. No entanto, mecanismos foram criados para que a democracia não se degenere. Com todos os seus defeitos e imperfeições, a democracia é triunfante como sistema de governo. Seguem, considerações a respeito da democracia como sistema de governo e, também, considerações sobre seus outros significados, assim como sua contextualização histórica.

Veremos que democracia pode significar muitas coisas e ter muitos sentidos, mas de antemão pode se destacar que a democracia antiga, dos tempos antigos, geralmente

referida como democracia grega, não significa a mesma coisa do que chamamos hoje de democracia. Deve-se considerar, ainda, que há diferença, inclusive, da democracia contemporânea no seu início, nos Estados Unidos da América, como apresentado por Tocqueville (2005), e da democracia europeia, principalmente a francesa pós-Revolução de 1789, da democracia que existe hoje, ao considerarmos o sufrágio universal como um fundamento da democracia.

Os teóricos Bobbio (2015), Dahl (2001) e Finley (1988) destacam e comparam as democracias referidas. A democracia grega, ou ateniense, surgida por volta do século VI a.C., mas que teve seu ápice no século V a.C., tinha características bem diferentes da democracia que temos hoje. Em primeiro lugar, era uma democracia direta, ou democracia de assembleia, não utilizada mais atualmente nos sistemas macroestruturais. Embora haja casos de referendos e plebiscitos, na democracia atual elegemos representantes para tomar as decisões no nosso lugar. Em segundo lugar, uma diferença bastante marcada para com a democracia atual é a questão do sufrágio. Ainda que todos os cidadãos pudessem votar na assembleia, poucos eram considerados cidadãos. Eram excluídos da categoria de cidadãos os menores de vinte e um anos, as mulheres, os escravos³ e estrangeiros⁴. Contudo, mesmo se considerarmos as exceções, essa democracia não encontrava praticabilidade plena, visto que se, de fato, todos os cidadãos comparecessem a assembleia, essa democracia direta e participativa seria inviável até em Atenas, como bem destaca Dahl (2001).

Já a democracia atual, com o estabelecimento de parlamentos e sistemas de pesos e contrapesos por toda a Europa, com uma ideia de separação dos poderes em executivo, legislativo e judiciário engendrada por Montesquieu (2003), largamente estudada por vários teóricos, tem seu início no século XVIII, quando já era possível observar na Europa e nos Estados Unidos práticas políticas que remetem a democracia como ela é hoje. No entanto, ao considerarmos o sufrágio universal e o fim da escravidão institucionalizada como práticas democráticas, a democracia, tal como hoje a concebemos, tem seu início nos princípios do século XX. De lá até hoje tivemos momentos de maior e menor apelo democrático. No período entre guerras parte da Europa e da Ásia se declinaram dos princípios democráticos da participação e da tripartição de poderes, haja vista o fascismo, o nazismo e o comunismo. Após a Segunda Guerra Mundial, contudo, é que a democracia e seus princípios viraram quase que consenso como forma ideal de governo.

³ Difícil pensar em democracia e escravidão no mesmo contexto.

⁴ Para estes havia algumas exceções, entretanto, não convém discuti-las nesse momento.

Necessário, todavia, destacar que essa diferenciação exposta é apenas um quadro referencial com o intuito de introduzir as discussões a respeito da democracia. Essa diferenciação e as decorrências que dela reverberam seriam suficientes para uma infinidade de páginas escritas. Ademais, vale ainda apontar, que não é verdadeiro pensar a democracia como se fosse uma linha contínua começada há 2500 anos em algum lugar do mediterrâneo. Há muitos motivos para não incorrerem nessa falsa narrativa e Robert Dahl (2001, p.18-19) apresenta duas principais razões:

Em primeiro lugar, como sabe qualquer conhecedor da história europeia, depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda. Ainda que nos permitíssemos uma razoável liberdade para decidir quais governos contaríamos como “populares”, “democráticos” ou “republicanos”, sua ascensão e sua queda não poderiam ser descritas como ascensão firme até um pico distante, pontilhada aqui e ali por breves descidas. Ao contrário, o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até sua altura no presente. Em segundo lugar, seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor. Quando descobrem que práticas ou ferramentas surgiram em momentos diferentes e em diferentes lugares, antropólogos e historiadores em geral desejam saber como esses aparecimentos isolados foram produzidos. Será que as ferramentas ou as práticas se espalharam por divulgação a partir de seus inventores para outros grupos teriam sido inventadas de maneira independente por grupos diferentes? Muitas vezes é difícil ou até impossível encontrar uma resposta. O mesmo acontece com o desenvolvimento da democracia no mundo. Quanto de sua disseminação pode ser explicado simplesmente por sua difusão a partir das origens e quanto (se e que isto aconteceu) por ter sido criado de modo independente em diferentes épocas e diferentes lugares?

Ou seja, resumindo, não se pode traçar uma linha contínua ao se referir à democracia porque não houve, ao longo do tempo, nas fases tidas como democráticas, uma estabilidade suficientemente firme que permitisse decretar a existência de um período democrático, mas apenas momentos entrecortados por ascensões e quedas; também, porque da mesma forma que evolução humana e social foram paralelas, em lugares e momentos diferentes, a evolução política até a democracia não depende de um único fator, momento ou lugar, ela pode ter se dado de modo independente e em diferentes momentos e lugares.

Colocadas, então, a diferença entre a democracia dos antigos e a democracia atual e feitas as ressalvas necessárias para explicar a quase impossibilidade de fazer essa diferenciação sem incorrer em alguma precipitação ou definição apressada, apresentamos uma explicação pormenorizada e crítica do conceito de tripartição de poderes, fundamental para o entendimento da democracia, e postas algumas considerações sobre Montesquieu, pensador

que muito contribuiu para o modelo de democracia atual, tendo em vista que a tripartição de poderes, ou seja, legislativo, executivo e judiciário com pretensa autonomia e independência um do outro, é *clausula pétrea* das constituições dos países democráticos.

A teoria da separação dos poderes, ou teoria da tripartição de poderes, já que os poderes mencionados são três, o legislativo, o executivo e o judiciário, engendrada por Montesquieu, ajudou a propiciar o desenvolvimento da democracia representativa tal qual a conhecemos hoje, em que pese que não exista somente um único modelo de democracia, mas que há princípios comuns a todas elas. Contudo, há quem enxergue sua contribuição como uma forma de legitimação da apropriação do poder pelos detentores do poder, a exemplo de Althusser (1972) e, por outro lado, quem a veja como uma causa benéfica do estabelecimento da democracia, como é o caso de Bobbio (1980).

Althusser (1972, p.139), um crítico da forma de constituição do Estado, descreve como “mito da separação dos poderes” e relata que Montesquieu propõe uma teoria de equilíbrio dos poderes, de tal modo dispostos que o poder seria o limite do próprio poder, resolvendo assim de uma vez por todas o problema político que se reduz inteiramente ao uso e abuso do poder. Tal modelo opera da seguinte forma: executivo: rei e seus ministros; legislativo: câmara baixa e câmara alta; judiciário: corpo dos magistrados. Essa separação não é, contudo, tão rígida como pode parecer à primeira vista, pois as esferas se misturam.

Montesquieu admite o poder de veto do monarca sobre as decisões do legislativo, invade as atribuições do judiciário, quando estabelece que os nobres só poderão ser julgados pelos seus pares e nunca magistrados. Ainda relata Althusser (p.141) que na verdade não se tratava de separação, mas de combinação, de fusão e de ligação dos poderes em prol de um equilíbrio moderado que resultaria em uma relação de forças entre os detentores do poder: o rei, os nobres e os burgueses.

Para Bobbio (1980, p.126), no entanto, essa noção deriva “da convicção de que para evitar o abuso do poder, este deve ser distribuído de modo que o poder supremo seja consequência de um jogo de equilíbrio entre diversos poderes parciais”. Althusser (1972, p.143), todavia, conclui que a famosa separação dos poderes não passa da divisão ponderada do poder, buscando instaurar um equilíbrio das potências, equilíbrio que é possível inferir de suas concepções, que tende a consagrar uma potência entre as outras: a da aristocracia.

Althusser (1972, p.143) insiste que o desenrolar proposto por Montesquieu é falho dada uma falta de amplitude na visão da realidade histórico-social na qual o autor iluminista está inserido, ou seja, a aristocracia francesa do século XVIII, pré-Revolução. Pensador de um

tempo, ele não consegue desvincular de suas conclusões seus próprios interesses e aspirações, sendo esta forma levada a elaborar teses de cunho tendencioso.

Entretanto, para Bobbio (1980 p.126-127) a teoria da separação dos poderes foi de imensa projeção, “tanto que as primeiras constituições escritas, a norte-americana de 1776 e francesa de 1791, são consideradas suas aplicações”. E completa descrevendo que a importância atribuída por Montesquieu à separação dos poderes, atestando que ao lado da tríplice classificação das formas de governo, há uma tipologia mais simples que distingue em moderados e despóticos todos os governos.

Norberto Bobbio (1980, p.122) ainda analisa que “a tipologia de Montesquieu [...] classifica todos os Estados como república ou principados [como Maquiavel], com um acréscimo: a categoria que serve para incluir no esquema geral das formas de governo o mundo oriental”. A tipologia de Montesquieu, contudo, difere da de Maquiavel por ser tríplice como a dos antigos⁵, mas com uma diferença, “chega à tripartição pelo acréscimo de uma forma de governo tradicionalmente considerada forma específica de monarquia, [...] quer dizer do despotismo”

O Espírito das Leis, obra prima de Montesquieu (2013) e que detalha a teoria da separação dos poderes, é um livro complexo e dá margem a várias interpretações.. Montesquieu busca saber se há leis gerais que guiam a sociedade humana tanto de um modo geral como em particular e dá especial atenção aos Estados extra-europeus, tanto que um dos alicerces conceituais do seu pensamento, o despotismo, foi formulado para explicar governos não pertencentes à Europa (BOBBIO, 1980, p.117).

De fato, como iluminista, Montesquieu procurou construir um sistema político social e econômico total com o regime político e a estrutura social estabelecida. Se Montesquieu pretendeu ser um estudioso experimental do social e do político, ou se em varias partes de *O Espírito das Leis* deixou-se levar por suas predileções e aspirações pessoais, a ponto de corromper suas premissas metodológicas, em detrimento da objetividade imparcial, ainda assim, não se pode negar que ele operou uma análise crítica da gênese do desenvolvimento da lei, procurando compreender, a luz da ciência, o que distinguiu a lei daquela outras regras de conduta derivadas do capricho arbitrário do homem.

⁵ Referência à política grega e romana, que floresceram no período da história conhecido como Idade Antiga, entre a Pré-História e a Idade Média.

Definições da democracia

O conceito aqui tratado, além de analisado de forma autônoma, é, ainda, transportado para a educação, especificamente a gestão democrática da educação e mais especificamente ainda a gestão democrática das escolas. Dessa forma, então, em que pese às dificuldades de ordenar e compor a trajetória e as concepções a respeito da democracia seguem suas definições e conceitos possibilitados pela revisão bibliográfica proposta.

Uma vez colocados os pressupostos da democracia como as teorias da forma de governo, a diferença entre a democracia dos antigos e a atual e pontuados aspectos da tripartição de poderes, Bobbio (2015, p.35) define a democracia da seguinte maneira:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta 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 coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões que vinculem o conjunto de seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.

Considerando o trecho citado, ficam evidentes alguns preceitos sobre o entendimento do autor sobre a democracia: é uma forma de governo, caracterizada por um conjunto de regras, que estabelece quais pessoas devem tomar decisões. Portanto, Bobbio (2015) já se refere a democracia dos tempos atuais, a representativa, isso fica evidente na sua explanação. Inclusive a representação é chave no pensamento de citado autor.

Importante apontar, para efeitos de comparação conceitual, que essa definição se contrapõe a de outro aclamado autor, especificamente, José Bernardo Toro (2005). Este refere-se a democracia não como uma forma de governo, mas como uma visão de mundo, ou, no seu termo, uma “cosmovisão” (TORO, 2005, p.24). Estabelece que democracia não é ciência, dogma ou partido, mas sim “uma maneira de enxergar o mundo”, tal como o cristianismo, o islamismo ou o marxismo (p.24-25). Estabelece, ainda, que por ser uma cosmovisão ela “[...] não pode ser construída sobre leis, mas sim sobre princípios de ordem ética, que nos orientam na construção de um projeto democrático”.

Observa-se, assim, que enquanto para Bobbio (2015) democracia é forma de governo, para Toro (2005) é visão de mundo. Enquanto para Bobbio democracia está posta sobre regras, para Toro são princípios e não leis. Entretanto, pode-se inferir, a partir de análise da obra dos autores, que Toro não despreza as leis, tampouco Bobbio descarta os princípios. O

que há é uma inversão de prioridade conceitual que não é suficiente para alterar o resultado pretendido com o exame que se pretende fazer nesse trecho, que o da democracia articulada a educação. Entretanto a comparação nos evidencia a dificuldade em se definir democracia. Bobbio (2015) traz a teoria amarrada aos procedimentos, portanto, já está implícito que democracia é tanto teoria quanto prática. Ao passo que Toro (2005) traz um conceito sobre democracia para além dos procedimentos e regras, mas como princípios teóricos e filosóficos, elevando-a a uma categoria que ultrapassa a teoria política.

Posto isso, duas definições de democracia aparentemente conflitantes, ressalto que tanto Bobbio (2015) quanto Toro (2005) abordam em sua obra a democracia articulada com a educação e a educação escolar. Suas definições sobre democracia, seja como teoria, seja como procedimento, não excluem a educação e a escola. Bobbio (2015, p.90) destaca a escola como local emblemático no alargamento do processo de democratização. Nas suas palavras:

Como uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste [...] na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase que exclusivamente o campo da grande sociedade política [...], para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte dos membros de uma sociedade moderna [...].

Como visto, Bobbio (2015) não só coloca a educação e a escola articuladas a democracia como destaca, nas entrelinhas, que a democratização da educação e da escola não é, somente, consequência da democratização em um país, mas também é causa. Ou seja, se uma sociedade democrática deve democratizar a escola, esta por sua vez, tem papel fundamental na democratização da sociedade. Portanto, há uma relação de mutualismo entre escola e sociedade, uma relação de interdependência e colaboração recíproca.

Toro, em parceria com Werneck (2012, p.64, grifo do autor) também, enfatiza a questão democrática articulada à questão educacional e escolar. O colombiano coloca a democracia como um projeto educacional, incluída aí a escola:

A construção da democracia e da convivência social requer a formação e o desenvolvimento de uma “mentalidade democrática” nos indivíduos. Essa mentalidade democrática, chamada ETHOS DEMOCRÁTICO, é a que permite sentir, pensar e atuar democraticamente, a nível individual, grupal e social. Nesse contexto, a escola desempenha um papel vital: a escola é a primeira instituição da sociedade, na qual a criança atua autonomamente como ser individual e social. Durante a vida escolar a criança forma suas primeiras ideias acerca da sociedade a qual pertence. A escola, como espaço para a formação para a vida das novas gerações, é, por excelência, um espaço de formação de sentidos. Os que a procuram dispostos a aprender, em geral, permanecem nela vários anos.

Os autores, aqui, se coadunam ao pensamento expressado por Bobbio em relação à escola e à democracia. O Ethos democrático citado pelos autores se dá a partir da escola. A escola, portanto, também é causa da democracia.

Dahl (2001) é outro pensador que se debruça a definir e analisar a democracia. O autor demonstra que a democracia tem vários sentidos e vários entendimentos possíveis. O sentido mais geral é antigo⁶ e o sentido mais restrito, tendo como base o sufrágio universal, remonta ao início do Sec. XX. Para aumentar a complexidade que envolve o termo, ela pode significar uma teoria, um sistema, um procedimento; pode ser substantivo e pode ser adjetivo; pode ser um ideal ou uma realidade. Sobre o significado da democracia o autor (p.13-14) sintetiza o dilema:

Pode-se fazer uma objeção: os Estados Unidos não se tornaram uma democracia da Revolução norte-americana em diante -“uma democracia numa república”, como a chamou Abraham Lincoln? O ilustre francês Alexis de Tocqueville, depois de visitar os Estados Unidos nos anos 1830, não chamou seu famoso livro de *A democracia na América*? Os atenienses não chamavam de democracia seu sistema no século V a.C.? E o que era a república romana, se não uma espécie de democracia? Se “democracia” significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nos concordar sobre o que signifique hoje?

Por este trecho pode-se fazer uma ideia da dificuldade e complexidade de se definir o que é a democracia. Nesses termos, tão complexo também é estabelecer a definição e os procedimentos da gestão democrática da escola. Se não somos capazes de definir com precisão o que é a democracia, como seremos em definir a gestão democrática? Dessa forma se faz necessário nos apegarmos aos princípios democráticos. Para este estudo, observando o objetivo proposto, a mira é a participação, todavia, demais princípios serão reportados, considerando o encadeamento inerente aos temas.

Outra questão que não pode ficar de fora é a da escala, pois quando pensamos em gestão democrática da escola pública, estamos apontando um âmbito relacionado a microestrutura⁷. Dahl (2001, p.41) nos alerta:

[...] descobrimos uma razão pela qual diferem as instituições políticas: elas foram adaptadas a enormes diferenças no tamanho ou na escala das unidades políticas - população, território, ou ambas. Algumas unidades políticas, como uma aldeia

⁶ Mesmo sentido do indicado na nota anterior.

⁷ Tratamos a escola como microestrutura, em contraposição a um estado, ou país, que tratamos como macroestrutura.

inglesa, são minúsculas em área e população; outras, como a China, o Brasil ou os Estados Unidos, são gigantescas em ambas. Uma pequena cidade poderá satisfazer razoavelmente bem aos critérios democráticos sem algumas das instituições que seriam necessárias em um grande país, por exemplo.

Embora o autor não esteja se referindo ao âmbito da microestrutura, infere-se, por comparação, que uma escola, para ser democrática, não precisa abarcar todas as instituições que se fazem presente em âmbito macroestrutural, como a tripartição de poderes entre executivo, legislativo e judiciário, por exemplo. Entretanto, em que pese a ausência de algumas instituições, a democracia, incluímos aí a gestão democrática, deve se primar por alguns critérios. O próprio Dahl (2001, p.49-50) se encarrega de explicitá-los:

Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

- *Igualdade de voto.* Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

- *Entendimento esclarecido.* Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

- *Controle do programa de planejamento.* Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

- *Inclusão dos adultos.* Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justifica-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos.

Tem-se, assim, uma síntese dos principais critérios de uma democracia. Mesmo que a escala analisada seja microestrutural, só podemos aceitar como democracia o que respeita os critérios mencionados. Uma gestão democrática deve, assim, se pautar, também, por estes princípios. A questão da escala é especialmente significativa para gestão democrática da escola pública. Pois, se por um lado, não há necessidade da presença de todas as instituições democráticas quando tratamos de um âmbito microestrutural, como a escola, por outro, uma categoria tida como inviável na macroestrutura, neste caso a participação direta, pode ser perfeitamente viável na microestrutura, fortalecendo os critérios de participação efetiva e igualdade de votos.

Importante destacar, ainda, a diferença dada pelo autor (DAHL, 2001) entre participar e votar. Todo voto pode ser considerado uma participação, mas nem toda participação é voto.

Deduzimos, assim, que a existência de um sistema eleitoral para escolha de diretores, por exemplo, não garante democracia. É preciso ouvir e considerar opiniões. Até porque é partilhando o poder e ouvindo as minorias que se pode minimizar a indiferença (CAMPS, 1996), grave potencial problema de qualquer sistema democrático, como destacado no próximo trecho de citação. Dahl (2001) ainda destaca que a democracia deve ser o sistema escolhido porque aponta consequências desejáveis, entre elas estão: evita a tirania; garante direitos essenciais; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; e igualdade política. Destaca ainda, a importância da participação e do sufrágio para o desenvolvimento da democracia (p.60).

O dano infligido por governos populares a pessoas que vivem em sua jurisdição e são forçadas a obedecer suas leis, mas estão privadas do direito de participar do governo, impõe uma dificuldade maior as ideias e as práticas democráticas. Essas pessoas são governadas, mas não governam. A solução para o problema é evidente, ainda que nem sempre fácil de levar a cabo: os direitos democráticos devem ser estendidos aos membros dos grupos excluídos. Essa solução foi amplamente adotada no século XIX e início do século XX, quando os limites ao sufrágio foram abolidos e o sufrágio universal se tornou um aspecto normal do governo democrático.

Pontuadas tais questões, Dahl (2001, p.61-62) apresenta uma definição de democracia, que se estende também ao conceito de gestão democrática da Escola.

A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático.

E complementa sublinhando a importância de se cumprir as regras, alertando, ao cabo, para a complexidade da questão (DAHL, 2001 p.67):

Surge então uma questão que se mostrou profundamente desconcertante, tanto na teoria como na prática. Como será possível escolher as regras às quais o grupo obriga a obedecer? Devido a excepcional capacidade do estado de impor suas regras pela coerção, essa é uma questão especialmente importante para a sua posição como cidadão ou súdito de um estado. Como se pode ao mesmo tempo ter a liberdade para escolher as leis que o estado fará respeitar e, ainda assim, depois de escolher essas leis, não ser livre para desobedece-las? Se você e seus concidadãos sempre concordassem entre si, a solução seria fácil: todos simplesmente concordariam unanimemente a respeito das leis. Em tais circunstâncias, talvez não houvesse nenhuma necessidade de leis, a não ser para servir de lembrete: obedecendo as leis, cada um estaria obedecendo a si mesmo. O problema realmente desapareceria e a completa harmonia entre todos tornaria realidade o sonho do anarquismo! Que maravilha! A experiência mostra que a unanimidade legítima, não imposta e

duradoura é rara nas questões humanas; o consenso perfeito e duradouro é um objetivo inatingível. Assim, nossa complicada questão permanece...

Estabelece, ainda, a maior viabilidade de desenvolvimento humano na democracia (DAHL, 2001, p.69):

Apenas sistemas democráticos proporcionam as condições sob as quais as características mencionadas tem probabilidade de se desenvolver plenamente. Todos os outros regimes reduzem, em geral drasticamente, o campo em que os adultos podem agir para proteger seus próprios interesses, levar em conta os interesses dos outros, assumir a responsabilidade por decisões importantes e empenhar-se livremente com outros na busca pela melhor decisão.

Como visto, Dahl (2001) faz importantes contribuições teóricas para entendermos a democracia e como devemos pensá-la e concebê-la. Essas contribuições nos servirão, adiante, para estabelecer a fundamentação apresentada pela teoria da democracia com a finalidade de averiguar se ela se faz presente nas teorias e nas práticas de gestão democrática. Alguns pontos, no entanto, já podem ser destacados.

A democracia é teoria, é forma e é procedimento. Se pensarmos nela como procedimento, a questão da escala é fundamental, ou seja, um país democrático e uma escola democrática devem se reger pelos mesmos princípios democráticos, entretanto, os procedimentos aplicados em um e em outros podem e, por vezes, devem ser diferentes. Os princípios democráticos afirmados envolvem, ainda, alguns critérios (DAHL, 2001, p.49-50), que devem ser considerados em todas as escalas e são, essencialmente, cinco, já apresentados e que sinteticamente estão relacionados ao: voto, participação, esclarecimento, planejamento e universalidade. Importante, ainda, pontuar que democracia, tanto como teoria a ser perseguida quanto procedimento, nos apresenta consequências desejáveis, evitando a tirania, garantindo direitos, autonomia, desenvolvimento humanos, proteção e igualdade.

Para além das definições genéricas e específicas tratadas até aqui, Camps (1996) traz os pressupostos e, também, as misérias (ou problemas) a que à democracia está intrinsecamente sujeita. Essas misérias podem, e devem, ser utilizadas para os diagnósticos referentes ao princípio da participação na gestão democrática da escola. Assim, define-se da seguinte maneira: a democracia se legitimou como o sistema de governo mais adequado para todos, embora não seja perfeito, longe disso, é o que tem potencial para ser mais justo, ter liberdade e igualdade em condições razoáveis.

A democracia apresenta vários problemas intrínsecos, inclusive problemas que podem vir a ser letais para ela própria. É um procedimento que serve para tomar decisões justas sobre

o que deve ser feito ou evitado numa comunidade e não uma doutrina. A democracia é o único lugar que podemos nos agarrar, haja vista que outros sistemas já foram testados e não funcionaram. Posto isso, aponta-se que são vários os elementos que influem no processo democrático podendo deformá-lo até o final. E o grande problema a ser superado é como a democracia deve agir perante esses perigos. Para isso, é necessário apontar, de antemão, que os meios prefiguram os fins. Isso significa dizer que se a finalidade buscada é a democracia não podemos prescindir de meios democráticos para alcançá-la.

A democracia é um mecanismo que pressupõe liberdade e igualdade. É o único mecanismo. E essa pressuposição, igualdade e liberdade, são as condições do seu pretendido bom funcionamento. Entretanto, a democracia já se mostrava problemática na sua origem, apresentando debilidades já no seu nascimento. A ideia de democracia, ironicamente, foi realizada numa aristocracia, sistema de governo em que os governantes são, supostamente, os melhores, porém, não tardaram a perceber que era difícil de distinguir os melhores. A democracia já nascia, portanto, cheia de riscos e perigos. A democracia real, do mundo de hoje, é imperfeita e é muito bom que se tenha consciência disso, para que não achemos que só porque não é perfeita não serve.

Victória Camps (1996) destaca que a primeira miséria da democracia denunciada por Tocqueville, é a “tirania da maioria”. Porém, Tocqueville (2005, p.89) reconhece que o que ele chama de “império moral da maioria” tem utilidade e é necessário, supondo que “há mais conhecimento e saber em muitos homens reunidos do que num só, mais no número de legisladores do que na seleção”. Assim, estabelece-se uma contradição insolúvel: considera como tirania o inevitável, pois não é necessariamente ruim, ainda que se possa melhorar. Aqui se faz necessária uma observação: Tocqueville não foi o primeiro a usar o conceito de tirania da maioria, como aponta Célia Quirino (1997, p.196); autores como Burke e Constant já se referiam a essa tirania, porém de modo diferente:

[...]à diferença de Burke ou mesmo de Benjamin Constant, que já se referiam à tirania da maioria, mas apenas se limitavam a manifestar seu temor diante dela, [...], Tocqueville lembra também ser a força da maioria a única que concede legitimidade ao poder político em uma democracia.

É necessário também esclarecer que Tocqueville não era um opositor da democracia, embora saudoso da aristocracia, via a democratização como inevitável, e única forma de governo capaz de garantir a todos a liberdade. Tocqueville era antes de tudo um entusiasta da liberdade. Segue citação de Célia Quirino (1997, p.198) esclarecendo o que foi dito:

Contudo, [...], Tocqueville não é um inimigo da democracia como faz questão de declarar e já foi dito tantas vezes. Na verdade seu único temor é que a democracia não tenha encantos e sobretudo que ela destrua o que lhe parece ser aquilo em que reside o maior encanto da vida dos homens: sua liberdade.

Para Camps (1996, p.104), há um resultado perverso em relação à tirania da maioria e citando partidos, corporações e sindicatos alerta que:

[...] os partidos políticos, as corporações empresariais, os sindicatos, as organizações coletivas de caráter profissional ou social, encarregam-se de definir e de classificar os problemas que na sua opinião são mais graves e que precisam de delineamento e de soluções mais imediatas.

A autora (CAMPS, 1996) aponta, ainda, que jamais se deve deixar de incluir as minorias⁸ na partilha do poder. Escutá-las, inclusive, é parte do processo democrático. Pois, destaca, o respeito às minorias e que garante que a democracia seja um sistema não tirânico.

Outro problema da democracia atual apontado por Camps (1996) é em relação à falta de participação. Essencial o entendimento desse problema nas questões relativas à gestão democrática da educação e da escola.

Esse problema, ou seja, a falta de participação, dá-se porque há dois enganos recobertos pela tirania da maioria: o primeiro é que a minoria não pode fazer nada num regime democrático; o segundo é que a maioria é apenas uma massa modelável por quem comanda a política. Assim, resulta outro problema da democracia: a indiferença. Problema de difícil solução, pois não se pode obrigar todo mundo a participar. A participação democrática deve ser um direito e não um dever. Obrigar o cidadão a participar seria uma contradição, pois um dos pressupostos do cidadão, no regime democrático, é a liberdade, inclusive no que se refere à participação política, incluindo, aqui, o voto. Um dos motivos apontados pela autora para que haja essa indiferença, no entanto, é o individualismo. Assim, a despeito das teorias liberais e neoliberais vigentes, a história nos mostra que o indivíduo sozinho não chega longe, pois na vida em sociedade, um precisa do outro para viver e conviver. É indispensável que exista ação conjunta.

⁸ A conotação de minoria no contexto desta análise é em relação à inferioridade numérica, em uma dada situação política. Entretanto, reconhecemos que minoria também é uma categoria caracterizada por uma subordinação socioeconômica ou política em relação a um grupo majoritário. Da mesma forma, de modo inverso, a conotação de maioria.

Contudo, voltando às misérias, vale ressaltar que tanto a tirania da maioria quanto a indiferença são defeitos da democracia que serão atenuados fazendo uma coisa, como já apontado: escutando as minorias. As minorias têm papel fundamental na sustentabilidade da democracia. É o respeito às minorias, e também respeito às instituições, que propiciaram o triunfo da democracia tal qual conhecemos, sendo eles, ainda, que impediram a sua degeneração, tal como aconteceu com outros sistemas de governo já vistos. E esse é um ponto importante a ser analisado quando transpomos a democracia dos governos nacionais para a democracia da gestão democrática da escola.

As vozes dissonantes dentro de uma administração escolar devem ser respeitadas, ouvidas e ponderadas sob pena de, ao se fazer o contrário, incorrer, na escola, nas mesmas misérias que afligem a democracia na macroestrutura, ou seja, uma maioria tirânica, que se arroga, muitas vezes, pela eficiência e eficácia, sem perceber que lançar mão desse recurso está implodindo a democracia. Camps (1996) aponta que aqueles que não são atendidos nos seus anseios e não se sentem parte do que foi proposto possivelmente ficarão indiferentes. E quem é indiferente tende a não participar. E se não há participação, a representação e a legitimidade ficam comprometidas e, assim, todo o sistema democrático perde o sentido de ser.

A indiferença é uma miséria da democracia que gera um dos seus maiores problemas: a falta de participação. A falta de participação indica descrédito do sistema democrático. Porém é necessário salientar, novamente, que não é somente a participação eleitoral que vale. Participar significa, também, não se inibir perante aos problemas comuns a todos. E essa participação não tem que necessariamente que ser direta, pelo contrário. Segundo Camps (1996), é evidente que, com a complexidade e diversidade do mundo atual, a democracia direta é uma utopia, só possível na cabeça dos comunitaristas românticos e que é preciso combater a falsa ideia de que a representatividade destrói a participação. Sem representatividade não é possível conseguir um Estado eficaz, incluindo, aqui suas instituições, como a educação.

Entretanto, entendemos que no caso específico da escola, considerando as concepções de escala apresentadas, sem prejuízo da representação, é possível maior participação direta nos processos decisórios. Além disso, participação não tem que necessariamente ser por meio de assembleia, plebiscito ou referendo. A participação pode se dar pela crítica, da participação em associações ou agremiações com objetivos públicos. Há que se buscar na democracia uma maior igualdade, pois maior igualdade resulta em maior participação, já que o cidadão que

não tem seus interesses atendidos tende a não ter interesse em participar. E quando o cidadão tem seus interesses atendidos ele, inversamente, tem interesse em participar. Essa participação, por sua vez, resulta numa obrigação moral de participar, pois só dessa forma teria seus interesses atendidos.

Um terceiro problema apontado por Camps (1996) é que embora seja o sistema de governo mais justo, não garante resultados justos. E esse problema pode agravar o segundo problema: a indiferença. Esse terceiro problema acontece, geralmente, quando se vislumbra objetivos particulares ou corporativos em prejuízo dos objetivos públicos. Entretanto, ainda que se vislumbrem objetivos públicos, os bons resultados não são garantidos. Não há fórmula pronta e certa para a democracia. A democracia necessita de eterna vigilância, para que ela não desemboque nas soluções fáceis e autoritárias e para que não se degenere em um sistema incapaz de prover, aos que vivem sob sua tutela, um ambiente propício para a vivência cidadã.

Fica evidente que são vários os elementos que influem no processo democrático podendo deformá-lo até o final. E o grande problema a ser superado é como os democratas devem agir perante esses perigos. Para isso, é necessário lembrar, que os meios pressupõem os fins. É razoável agir antidemocraticamente para salvar a democracia? A resposta é não.

É necessário o aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos da democracia com vistas a evitar tais desvios, dessa forma, podem-se prever esses desvios antes que aconteçam, pois existem razões para que eles aconteçam, não é ao acaso.

Dois ações podem aperfeiçoar os procedimentos democráticos. Primeira: distribuir a todos os bens básicos, inclusive poder, para que ninguém se sinta excluído da partilha. Segunda: políticas orientadas com fins de equalização, para evitar discriminações, favorecendo os menos favorecidos. Há que se ter uma justiça que tenha uma declaração de princípios, mas que também resolva os problemas na prática. E para que essas duas ações sejam efetivas é necessária boa representação, que só será atendida se houver a participação consciente. Consciência esta que é adquirida nos processos educacionais, incluindo a educação formal.

Por isso, a gestão democrática da escola é ponto de partida e de chegada ao mesmo tempo. Há que se ter, também, um país permeado pelos princípios democráticos para que a educação oferecida seja satisfatória, considerando que nos fatores que aperfeiçoam os procedimentos democráticos estão incluídas as políticas orientadas com fins de equalização. Isso compreende, necessariamente, oferecer educação gratuita e de qualidade a todos, especialmente aos menos favorecidos. Inversamente, há que se ter uma escola que

ofereça aos seus estudantes uma educação que propicie conhecimentos técnicos e sociais, pois esses estudantes é que formarão o espólio democrático, é que participarão da democracia fora dos muros da escola, portanto, terão o poder de decidir a qualidade e existência da democracia.

Passando da teoria para os procedimentos, sobre democracia e educação, há que se considerar ainda os escritos de Barroso (2005) referentes à regulação da educação, em que o autor aponta a importância do envolvimento e da participação nos processos decisórios. Embora sua análise se refira aos processos da grande estrutura, quer dizer, à ação do Estado, consideram-se, para fins pretendidos, as formas democráticas de participação e decisão na pequena estrutura, ou seja, na escola, pois o entendimento é que os princípios estabelecidos na pequena estrutura afetam a grande estrutura. Segue um trecho que sintetiza o pensamento do autor em relação às formas democráticas de participação e decisão na contemporaneidade (p.747).

[...], podemos concluir que a repolitização da educação, a multiplicação das instâncias e momentos de decisão, a diversificação das formas de associação no interior dos espaços públicos e o envolvimento de um maior número de actores conferem ao sistema de regulação da educação uma complexidade crescente. Esta complexidade exige um papel renovado para a acção do Estado, com o fim de compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a prossecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade – de que a educação é um instrumento essencial. Essa compatibilização só é possível com o reforço das formas democráticas de participação e decisão, o que, nas sociedades contemporâneas, exige cada vez mais uma qualificada e ampla informação, a difusão de instâncias locais e intermédias de decisão, uma plena inclusão de todos os cidadãos (particularmente dos que até aqui têm sido sistematicamente excluídos, do interior e do exterior).

Neste trecho, Barroso (2005) articula a democracia articulada à educação, mas de uma forma procedimental, destacando a participação. Fica registrado então que a participação, além de ser um princípio democrático, ou critério, como apresentado por Dahl (2001), se materializa nos procedimentos, como aponta Bobbio (2015). Importante este trecho para a busca a que se propõe esse trabalho, que é estabelecer limites e possibilidades do princípio democrático da participação, não deixando, contudo, de buscar os fundamentos teóricos presentes na gestão democrática da escola, seja como concepção, ou teoria, seja nos seus procedimentos.

Vimos até aqui, no que se refere à democracia articulada com a educação, que há uma fusão teórica entre os estudos da ciência política, principalmente os referentes às formas de governo e aos princípios democráticos, e os estudos da educação e educação escolar. Não

raro, autores da ciência política, como Bobbio (2010), fazem referência à educação e a escola; e autores como Toro (2005; 2012) trabalham as áreas do conhecimento citadas de forma indissociável. A percepção dessa fusão teórica é especial para o contexto deste trabalho, pelos motivos à frente examinados: o termo gestão democrática da escola, por si só, envolve conceitos que extrapolam o campo de estudo, estrito, da educação. Gestão é um termo emprestado das ciências sociais aplicadas da administração; democrática, que deriva de democracia é um termo cunhado na esfera da política e estudado, precipuamente, pelas teorias políticas. Partindo dessa premissa é que se entende necessário que um estudo que envolva gestão democrática da escola não deva abster-se das teorias políticas e das teorias da democracia. Conhecer o conceito na sua concepção original contribui, inequivocamente, para compreensão desse conceito aplicado a um âmbito específico, que é a escola.

Outro autor que discute os dois conceitos, escola e democracia, associados e articulados, e, por efeito, os campos de estudo da educação e da política, é Lima (2011, p.122-126) que vincula de forma íntima a democracia à escola. E o faz por uma via ímpar. Ao tratar dos modelos organizacionais de escola, tanto como construções teóricas (modelos analíticos e normativos) quanto configurações socialmente construídas ou em construção (modelos organizacionais orientados para a ação ou praticados), o autor enxerga nessa última uma função democratizante, ainda que por caminhos paradoxais.

Explico. Lima, ao tratar do problema da autoria na governação democrática da escola pública, se apoia no princípio democrático da autonomia, o mesmo destacado por Toro e Werneck (2012), e aponta que o funcionamento da escola depende de um ato de autonomia chamado recriação e que este acontece, muitas vezes, em prejuízo das regras formais. A recriação, como o próprio nome sugere, regra geral, é quando a interpretação dos modelos decretados, no limite, produzem novas regras. Segue asserção de Lima quanto à legitimação da recriação (2011, p.125):

Uma governação democrática de cada escola deve reger-se, assim, por princípios e regras gerais constantes dos modelos decretados, mas conferindo grande importância à possibilidade de uma mais extensiva e aprofundada *recriação* daqueles modelos através da produção de regras autônomas, agora consideradas legítimas.

Assim se dá o paradoxo: para se alcançar a administração democrática na escola (que o autor chama de governação democrática), sendo a democracia caracterizada por ter as leis como pedra fundamental, é preciso, por muitas vezes, descumpri-las. Importante as asserções de Lima (2011), aqui, para demonstrar os caminhos da participação, que vai ao encontro do

que pensa Dahl (2001), pois demonstra, também, que a participação vai além do voto. Lima (2011) demonstra ainda que a participação vai além das opiniões. A participação está presente, também, nas regras e nas suas interpretações. Contudo, as asserções de Lima abrem flanco para outro princípio democrático importante à escola: a autonomia. Entretanto, este é um conceito que, pela sua envergadura e abrangência, não será possível destilar maiores ponderações nesta pesquisa.

Síntese dos fundamentos da democracia segundo a teoria

Estabelecemos agora, considerando e sintetizando o que se viu sobre democracia, alguns fundamentos e princípios, de forma esquemática, que serão usados nas próximas seções para se realizar o que se propôs no objetivo e, também, averiguar os fundamentos da teoria democrática nos documentos oficiais e na literatura especializada sobre a gestão democrática da educação, especificamente a gestão democrática da escola.

Para feitura da síntese referida e que está posta na sequência, é utilizado o recurso de axiomas⁹ relacionados entre si. O objetivo disso é viabilizar, de forma descomplicada, que se perceba o fundamento, ou princípio, da democracia, como teoria política, nas análises da legislação e da teoria da gestão democrática da educação e da escola. Para se chegar ao referido esquema sintético, é levado em consideração o que já foi posto, até aqui, sobre democracia, quer dizer, as teorias das formas de governo; a teoria da tripartição de poderes; a diferença entre a democracia dos antigos e dos modernos; as definições de Dahl (2001) e seus critérios e princípios democráticos; as colocações de Camps (1996) tendo em vista os problemas inerentes da democracia e suas asserções sobre o modo de combatê-los; as posições de Bobbio (2015) e Toro (2005) sobre regras, procedimentos e princípios. Assim, a democracia se sintetiza, para efeito desse estudo, e se relaciona, da seguinte maneira:

⁹ Sentenças que são utilizadas como bases para a argumentação que se propõe.

Síntese dos fundamentos teóricos da democracia:

- 1) É teoria;
- 2) É concepção de mundo;
- 3) É forma de governar;
- 4) São procedimentos a serem aplicados;
- 5) Os procedimentos aplicados diferem na escala;
- 6) Critérios devem ser observados:
 - a. Participação efetiva;
 - b. Igualdade de Votos;
 - i. Sufrágio é condição essencial;
 - c. Entendimento Esclarecido;
 - d. Controle do Planejamento;
 - e. Inclusão de todos os adultos.
- 7) Aponta Consequências Desejáveis:
 - a. Evita a tirania;
 - b. Garante direitos essenciais;
 - c. Autonomia moral;
 - d. Desenvolvimento Humano;
 - e. Proteção dos interesses pessoais essenciais;
 - f. Igualdade Política.
- 8) Há regras que devem ser cumpridas;
- 9) A justiça é condição essencial;
- 10) A liberdade é condição essencial;
- 11) A equidade é um objetivo;
- 12) É imperfeita;
- 13) Há problemas intrínsecos:
 - a. Tirania da maioria;
 - b. Indiferença;
 - c. Não garante resultados justos;
- 14) O aperfeiçoamento deve ser constante;
- 15) O Autoritarismo não é remédio.

3 Cidadania e textos legais

Colocadas, então, as definições referentes à democracia, destacamos agora as definições referentes à cidadania, devido aos seus princípios serem consequências desejáveis da democracia. O conceito de cidadania moderna, como destacada por Carvalho (2002, apud Marshall, 1967) surgiu na Inglaterra, no século XVIII com os direitos civis, em seguida vieram os direitos políticos, no século XIX e, por fim, os sociais, também, no século XIX. No Brasil, entretanto, não se pode aplicar o modelo inglês. Primeiro porque aqui se enfatizou o direito social e segundo pela sequência de aquisição dos direitos, sendo o social o precedente. Não obstante, é preciso observar outro aspecto fundamental para entendimentos do escopo conceitual aqui apresentado. A cidadania depende da existência do estado-nação. Sem estado-nação não há cidadania. Portanto, as pessoas só podem ser consideradas cidadãs na medida em que se sintam e sejam parte de uma nação.

Posto isso, pode-se pormenorizar o significado das subcategorias referentes à cidadania, quais sejam: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis, os primeiros, no modelo inglês, são referentes às liberdades em geral: liberdade de expressão, de manifestação do pensamento, de propriedade, entre outras. São os direitos que são fundamentais à vida e que garantem a igualdade perante a lei. Os direitos políticos, os seguintes, referem-se ao direito de votar e ser votado e de se agrupar para fins políticos-eleitorais, por exemplos. Também são os direitos que asseguram a participação do cidadão na sociedade e, por extensão, no governo. Por fim, vieram os direitos sociais, que são a garantia de participação da sociedade no governo. Garantem a participação do cidadão na riqueza produzida coletivamente. Incluídos nesse direito estão a saúde, a segurança, o trabalho e a educação.

Faz-se necessário apontar que no Brasil, como já descrito, as condições foram diferentes, por dois motivos. Em primeiro lugar porque aqui a ênfase foi maior nos direitos sociais. Em segundo lugar pela sequência de aquisição dos direitos, com os direitos sociais precedendo os outros dois. A sequência, no Brasil, foi assim: primeiro vieram os direitos sociais, na década de 1930, implementados por Getúlio Vargas, depois vieram os políticos, no primeiro período democrático, que vai de 1945 à 1964, só depois vieram as liberdades¹⁰, pós período de ditadura militar, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1998), não por acaso, chamada de Constituição Cidadã.

¹⁰ Aquelas relacionadas aos direitos civis: liberdade de manifestação do pensamento, de ir e vir e de constituir propriedade.

Entretanto, os motivos das diferenças entre o modelo inglês e o brasileiro não se deram por acaso. A ênfase aos direitos sociais e esses precedendo os outros têm explicações que começam no descobrimento. O Brasil não possuía sinais de cidadania até a década de 1930. A colonização portuguesa, embora tenha formado um Estado-nação, dotado de unidade territorial, religiosa e linguística, mantinha a população analfabeta, com uma sociedade escravocrata e a economia baseada na monocultura e no latifúndio. Ainda houve o extermínio de nativos por meio de guerras, doenças e da própria escravidão (CARVALHO, 2002).

Em 1824, logo após a independência, que ocorrera em 1822, foi outorgada uma Constituição. Mesclando ideias de constituições europeias, principalmente França e Espanha, foi instaurada no Brasil a tripartição de poderes, com executivo, legislativo (bicameral) e judiciário, embora essa tripartição contava com um quarto poder, chamado de poder moderador, exercido pelo imperador, que prevalecia sobre os demais (FAORO, 2001). De 1824 até 1930 houve eleições ininterruptas. Esse fato faz parecer que há uma contradição, visto que o que foi descrito é que o direito social precedeu os outros e o fato de ter eleições indica que o direito precedente seria o político. Contudo, o direito político veio apenas na aparência. Primeiro que os escravos não podiam votar, não eram considerados cidadãos, segundo que o voto era direcionado, com eleições fraudulentas e de cartas marcadas.

Em 1881 a situação ficou pior, com o voto censitário¹¹ o analfabeto para poder votar tinha que ter bens. Analfabeto e pobre não mais votava. Logo, não há de se falar em direitos políticos, pois não existiam de fato. Direitos civis, só existiam na lei. Não há de se falar em liberdades em um país escravocrata. Mesmo depois da abolição da escravatura, em 1888, os negros continuaram marginalizados e subjugados. A partir da década de 1920 houve alguns avanços em relação aos direitos civis devido à pressão popular. A greve geral de 1917, o movimento tenentista e a criação do partido comunista em 1922 são evidência desse avanço. Conclui-se, contudo, que até 1930 não havia cidadania no Brasil, ou nas palavras de Carvalho (2002, p. 83), “era uma cidadania em negativo”.

Contudo, a partir de 1930, o Brasil começa a experimentar os direitos previstos à cidadania. Ainda que de forma incipiente, Vargas, que tomou o poder após desentendimento entre os Estados de Minas Gerais e São Paulo a respeito do revezamento do comando brasileiro, ao assumir, e nos anos seguintes, implanta importantes medidas relativas à aquisição de direitos por parte dos brasileiros. Ampliou o sufrágio, garantindo o direito de voto às mulheres e criou o Ministério do Trabalho, decretando leis para proteção dos

¹¹ Para poder votar era preciso atender critérios econômicos.

trabalhadores, leis essas que em 1943 foram consolidadas na chamada Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A CLT é que evidencia a priorização dos direitos sociais sobre os políticos e civis, pois ela foi criada no período ditatorial de Getúlio, que perdurou de 1937 a 1945, o conhecido Estado Novo. Nesse período, o avanço dos direitos sociais aconteceu a despeito dos outros direitos. A participação política era nula e não havia liberdades, principalmente de ir e vir e de manifestação do pensamento.

De 1945 a 1964 o avanço foi nos direitos políticos, como eleições ininterruptas, porém, ainda, sem a universalidade do sufrágio e com resquícios de coronelismo. De 1964 a 1984, houve retrocesso nos emergentes direitos civis e políticos, contudo, os direitos sociais são preservados e, até, ampliados, com a criação do INPS¹² e do FGTS¹³. Todavia, o pavimento da cidadania começa a ser posto, de fato, no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Pois além de inaugurar, no Brasil, a garantia dos direitos civis de forma plena, ela aprofunda a garantia dos direitos sociais e políticos, imputando ao Estado a responsabilidade sobre saúde, segurança, transporte e educação, da educação infantil a universidade. Aprofunda, ainda, a garantia dos direitos políticos, de participar de agremiações, sindicatos, partidos políticos e de votar e ser votado. Importante notar que a gestão democrática das escolas contempla os três principais direitos previstos na concepção de cidadania, o direito civil da liberdade de expressão e manifestação do pensamento dos professores, alunos e funcionários, os direitos políticos de votar, ser votado e de se sindicalizar, por exemplo, e o direito social a educação, na acepção plena do significado.

Comparato (1993 p.6), entretanto, por sua vez, coloca o conceito de cidadania para além do estado liberal, defende a cidadania no estado social, que inclusive se contrapõe, em concepção, ao conceito apresentado por Carvalho (2002), pois além de destacar a aquisição dos direitos, como visto, o autor coloca o ser humano como sujeito e a participação desse sujeito ocupa lugar de destaque, como demonstrado no trecho a seguir:

O advento da sociedade de massas e o fenômeno de subdesenvolvimento econômico e social levaram, em todos os quadrantes, à superação da cidadania liberal-individualista. Trata-se, exatamente, de uma superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), isto é, de uma conservação dos elementos positivos, acompanhada de uma substituição dos negativos, sem que haja, portanto, negação pura e simples do passado.

A sociedade de massas instaurou o predomínio das relações impessoais e simbólicas e pôs em foco, por isso mesmo, os chamados interesses difusos, isto é, não encarnados especificamente num grupo ou classe social. Com isto, falseou-se o

¹² Instituto Nacional de Previdência Social. Substituído, em 1990, pelo INSS, Instituto Nacional de Seguridade social.

¹³ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

tradicional mecanismo de representação política, que implicava o relacionamento pessoal entre representante e representados. Nas sociedades subdesenvolvidas, por outro lado, a essa impessoalidade da relação política acresceu-se o pronunciado desnível sócio-econômico entre regiões geográficas, setores econômicos e classes sociais, ocasionando o falseamento do sistema tradicional de garantia das liberdades individuais. A liberdade e a igualdade, como se sabe há muito, não são valores sociais igualmente garantidos, tanto aos ricos quanto aos pobres.

A idéia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a idéia de participação.

Importante sublinhar que Comparato (1993) traz a categoria da participação como “ideia-mestra” da nova cidadania, ou seja, um elemento substancial. Ressalta-se, assim, que embora se reconheça os escritos de Carvalho (2002) a respeito da cidadania, principalmente sua precisa diferenciação entre o modelo inglês e o brasileiro, o conceito que será utilizado como substrato ideológico para o fim que este trabalho se pretende é o de Comparato (1993), sintetizado no trecho destacado, pois o entendimento aqui é que se a democracia depende das instituições, estas não podem se abster da democracia, tampouco da participação. A participação, portanto, é pressuposto de desenvolvimento da cidadania, inclusive na instituição que é o objeto desse estudo, que é a escola, e na sua condição meio, ou seja, a administração escolar.

Relevante, também, ressaltar que a educação tem papel fundamental na concepção da cidadania, sendo a educação popular condição para construí-la. Não há cidadania sem educação. No Brasil, contudo, houve esforços no sentido de incluir a educação pública como uma política de Estado, assim como incluir a gestão democrática da escola como preceito em termos de administração escolar. É possível verificar isso por meio de análises dos textos legais.

Os documentos legais fazem menção tanto à questão da democracia articulada à educação, seja de forma ampla, como já mencionada, seja na forma restrita, a gestão democrática da escola pública. Para este trabalho, no entanto, serão analisados três documentos legais, com vistas a examinar se há fundamentos, conforme especificado anteriormente, de teoria da democracia, incluídas as asserções sobre cidadania, presentes ou ausentes. Os documentos analisados serão: A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996); O Plano Nacional de Educação em vigência (BRASIL, 2014). Para esse exame, serão buscados nos referidos textos as menções sobre democratização da educação e da escola, de forma direta ou indireta e se essas menções trazem na sua esteira os princípios democráticos, com foco no princípio da participação, devido a este ser o objeto principal desta pesquisa.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), nossa carta magna e lei maior, pontua a educação e o ensino em diversos dos seus artigos. No Capítulo II, dos Direitos Sociais, o famoso e consagrado art. 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Necessário o exame desse artigo do ponto de vista deste trabalho, ainda que ele não trate diretamente da gestão da educação e da escola, ou do princípio da participação, coloca a educação como um direito social. Isso é sintomático do ponto de vista da teoria democrática. Demonstra que a Constituição (BRASIL, 1988), chamada de Constituição Cidadã, esta devidamente pautada, com os fundamentos democráticos. Por esse artigo, percebe-se uma desejável base da democracia prevista na síntese dos fundamentos democráticos estabelecidos: garantir direitos essenciais. Esse artigo demonstra, ainda, a equidade como um objetivo a ser alcançado, abarcando, portanto, também, o princípio democrático da justiça.

Essencial destacar, ainda, os artigos. 22, 23, 24 acompanhados respectivos incisos XXIV, V e IX:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Nesses artigos estão as competências de cada esfera em relação a educação, com destaque para o inciso XXIV do artigo 22, pois a LDB (BRASIL, 1996) é, adiante, analisada neste trabalho.

Destaca-se, ainda, o artigo 205, que coloca a educação como um direito de todos e um dever do Estado, literalmente assim:

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

Evidencia-se, novamente, o caráter democrático da Constituição (BRASIL, 1988), no que se refere, principalmente, às consequências desejáveis de garantir os direitos essenciais, o desenvolvimento humano e a proteção dos interesses pessoais essenciais, buscando, no limite, a equidade.

O artigo 206 e os seus incisos de I ao VIII, acompanhados do parágrafo único, merecem menção, pois, com base neles, é possível notar que os princípios da democracia e da educação são confluentes:

Art. 206. 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 o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.06).

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse artigo, além de demarcar as condições desejáveis da democracia, pois reporta os princípios democráticos de liberdade e igualdade, traz de forma literal, no inciso VI, a gestão democrática do ensino público como um princípio da educação. Sobre a referida gestão, estarão presentes as devidas análises no decorrer da pesquisa. Tanto no que se refere aos outros textos legais já mencionados, a LDB (BRASIL, 1996) e o PNE (BRASIL, 2014), quanto na literatura produzida sobre o tema.

Outro artigo da Constituição (BRASIL, 1988) que merece ser citado, devido a sua demonstração de articulação entre a democracia e o Estado, conjuntamente com seus incisos e parágrafos, é o 208. Segue:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
 - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Fica claro no artigo descrito que a educação não independe do Estado. O Estado é que deve dar as garantias para que a educação se desenvolva plenamente. Essa asserção vai de encontro ao pensamento neoliberal, que demoniza o Estado e preconiza a ação individual. Confirma, no entanto, as afirmações de Camps (1996), que sublinha que o Estado deve ter políticas orientadas com fins de equalização. O artigo destacado ratifica, ainda, os fundamentos democráticos já destacados anteriormente, apontado as consequências desejáveis da democracia, garantindo direitos essenciais e o desenvolvimento humano.

Contudo, para esse trabalho, o artigo da constituição federal que merece maior destaque é o 214, pois este traz a obrigação da existência do PNE (BRASIL, 2014) e quais os objetivos que devem ser atingidos:

- Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
- I - erradicação do analfabetismo;
 - II - universalização do atendimento escolar;
 - III - melhoria da qualidade do ensino;
 - IV - formação para o trabalho e para a vida civil;
 - V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
 - VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE aqui mencionado está em vigor atualmente. Ele estabelece vinte metas que devem se cumpridas e as estratégias para cada meta. Dentre essas metas, especificamente a meta 19, menciona a gestão democrática. Em seguida serão feitas algumas asserções sobre a

LDB (BRASIL, 1996) e o PNE (BRASIL, 2014), devido ao encadeamento existente entre estes, a Constituição (BRASIL, 1988) nas questões relativas a gestão democrática.

A Constituição (BRASIL, 1988) mencionada, em que constam as devidas garantias sociais, incluídas o direito a educação e colocando a gestão democrática das escolas como um valor, não foi estabelecida de forma natural, por mera vontade política dos legisladores. Fundamental apontar, que ela foi promulgada com os artigos relativos à educação incluídos, após muita luta dos educadores, reivindicando uma escola pública e de qualidade para todos. Na esteira do processo de democratização brasileiro e de suas instituições foi promulgada a Lei 9394 de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB (BRASIL, 1996). Esta configurou as relações de responsabilidades para com a educação e estabeleceu procedimentos, sistemas e métodos norteadores para a construção de uma educação democrática formulada tendo por base uma política pública voltada para educação. Estabelece, ainda, dos entes federados e a gestão democrática das escolas como um princípio, conforme inciso VIII do artigo 3º:

Art. 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 a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de 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;

Estabelece, também, no seu artigo 14, a participação como um princípio, a ser perseguido pelos profissionais da educação e pela comunidade escolar:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB (BRASIL, 1996) tem por princípio básico a igualdade de condições de acesso e permanência na educação. Por extensão, incentivou, ainda, por meio do estabelecimento da

democracia e da participação como princípios, autonomia financeira, pedagógica e administrativa para as unidades escolares.

Dentre as diretrizes propostas pela LDB, está a elaboração de um Plano Nacional de Educação, conforme destaca o inciso I do seu artigo 9º:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Esse referido Plano passou a ser uma disposição transitória da LDB, a partir de 2009. Atualmente está em vigor a Lei 13005/2014, decênio 2014- 2024 do Plano Nacional de Educação.

Depois de promulgada a Constituição (BRASIL, 1988) e estabelecida a LDB (BRASIL, 1996), em que ambas apontam a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação, este passou a ser o centro das atenções na educação brasileira. A lei que anunciou o plano foi a 10.127 de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL 2001), mas sua constituição, como processo em construção, deu-se a partir de 2011, para o decênio 2011 – 2020, vigorando hoje o decênio 2014 - 2024. O PNE (BRASIL, 2014) traz importantes apontamentos que se articulam aos objetivos dessa pesquisa, ou seja, os limites e as possibilidades do princípio da participação, especialmente na sua meta 19:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

No documento do Ministério da Educação que estabelece as vinte metas do plano, consta ainda o que deve ser feito e as estratégias para a execução. Segue, para melhor análise, a íntegra do documento divulgado pelo referido ministério:

A gestão democrática da educação nas instituições educativas e nos sistemas de ensino é um dos princípios constitucionais garantidos ao ensino público, segundo o art. 206 da Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), confirmando esse princípio e reconhecendo a organização federativa, no caso da educação básica, repassou aos sistemas de ensino a definição de normas de gestão democrática, explicitando dois outros princípios a serem considerados: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A gestão democrática da educação envolve, portanto, a garantia de marcos legais, por meio da regulamentação desse princípio constitucional em leis específicas, pelos entes federativos (o que é reforçado pelo PNE), e a efetivação de mecanismos concretos que garantam a participação de pais, estudantes, funcionários, professores, bem como da comunidade local, na discussão, elaboração e implementação de planos de educação, de planos e projetos político-pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e efetivação da autonomia dessas instituições em articulação com os sistemas de ensino.

Nessa direção, o PNE ratifica os preceitos constitucionais e estabelece a gestão democrática da educação como uma das diretrizes para a educação nacional. Assim, a gestão democrática, entendida como espaço de construção coletiva e deliberação, deve ser assumida como dinâmica que favorece a melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento das políticas educacionais, como políticas de Estado, articuladas com as diretrizes nacionais em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

A gestão democrática da educação deve ser capaz de envolver os sistemas e as instituições educativas e de considerar os níveis de ensino, as etapas e as modalidades, bem como as instâncias e mecanismos de participação coletiva. Para tanto, exige a definição de conceitos como autonomia, democratização, descentralização, qualidade e propriamente a participação, conceitos esses que devem ser debatidos coletivamente para aprofundar a compreensão e gerar maior legitimidade e concretude no cotidiano.

A gestão democrática da educação não se constitui em um fim em si mesma, mas em importante princípio que contribui para o aprendizado e o efetivo exercício da participação coletiva nas questões atinentes à organização e à gestão da educação nacional, incluindo: as formas de escolha de dirigentes e o exercício da gestão (Estratégia 19.1); a constituição e fortalecimento da participação estudantil e de pais, por meio de grêmios estudantis e de associação de pais e mestres (Estratégia 19.4); a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação, assegurando a formação de seus conselheiros (Estratégia 19.5); a constituição de fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital de educação e efetuar o acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos de educação (Estratégia 19.3); a construção coletiva dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares participativos (Estratégia 19.6); e a efetivação de processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira (Estratégia 19.7). Para a consecução dessa meta e de suas estratégias, é fundamental aprimorar as formas de participação e de efetivação dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, bem como os processos de prestação de contas e controle social.

Nota-se, que a meta 19 e suas estratégias, trazem na sua esteira, os fundamentos democráticos em relação à educação democrática e gestão democrática das escolas previstos na Constituição (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996). O plano efetiva, ainda, os mecanismos de garantia de participação de pais, alunos, professores e demais atores da sociedade civil pertencentes a comunidade local, garantindo, também, a autonomia das instituições em relação às articulações com os sistemas de ensino. A gestão democrática é estabelecida como uma norma para a educação nacional e deve envolver, portanto, as instâncias e mecanismos de participação coletiva e deve definir os conceitos que a envolvem, como democracia, autonomia e descentralização, que por efeitos, se refletem nas formas de escolha dos dirigentes e no exercício da gestão. A coletividade é um valor que deve estar

presente nas definições inerentes à escola, como no projeto político-pedagógico e no currículo. O aprimoramento das formas de participação, bem como os processos de autonomia pedagógica e administrativa, são fundamentais para o êxito da gestão democrática.

4 Gestão democrática e participação

Vimos, examinamos e sintetizamos, até aqui, os fundamentos que sustentam a democracia e que devem, por efeito, sustentar, também a gestão democrática. Definimos a democracia de forma ampla, considerando seus diversos significados, desdobramentos e problemas intrínsecos. Definimos, ainda, a cidadania como um dos efeitos desejáveis da democracia. Examinamos, inclusive, os textos legais, visto que a existência de regra e condição indispensável para a democracia. Esses exames e análises todos atenderam a dois principais propósitos, que nos servem com subsídios teóricos para, ao cabo, alcançar os objetivos propostos: a) averiguar se o conceito de gestão democrática se sustenta tendo por base as teorias da democracia; b) buscar, nesse bojo, os fundamentos do princípio democrático da participação, cerne das investigações dessa pesquisa.

Passamos, então, a partir desse ponto, às análises e investigações sobre a gestão democrática da educação na teoria e na sua aplicação na escola, com destaque, ainda, ao princípio da participação. A gestão democrática apresentada é um processo político, que envolve pessoas que disputam o poder. Souza (2009, p. 125) destaca da seguinte maneira:

A gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola. Isso quer dizer que a gestão da escola pública pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio, posto que se tem em conta que essa é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos; e também como método, como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos. É certo que essas ideias não expressam a realidade da gestão das escolas públicas, mas, se tomamos o conceito como hipótese ou como matriz a ser cotejada com a realidade, sua amplitude democrática pode nos ser bastante útil na observação do fenômeno.

Percebe-se, pela exposição de Souza (2009, p.125), que a participação efetiva na gestão democrática das escolas é a base que sustenta as ações que se pretendem democráticas. Assim, a democracia é princípio e método, como destacado por Dahl (2001); Bobbio (2015) e Toro (2005) nas seções anteriores. Nota-se, ainda que Souza (2009) especifica o conceito

de participação efetiva, critério determinado por Dahl (2001) presentes na *Síntese dos fundamentos teóricos da democracia*, estabelecida na primeira parte do trabalho.

A participação, nota-se, ainda, na gestão democrática da escola está intimamente ligada à administração escolar, devido aos mecanismos de participação, que são a Associação de pais e mestres (APM); o Conselho de Escola eo Grêmio Estudantil. A participação pode se dar, ainda, por meio dos canais institucionais de participação como as eleições para a escolha do diretor. Além disso, participação na unidade escolar envolve: participação de docentes; participação da comunidade; mecanismos formais de participação; participação de alunos; participação de pais de alunos. Desenvolvemos, imediatamente, as asserções postas aqui.

A democratização da Educação e da educação básica é uma bandeira de movimentos e organizações sociais desde há muito tempo. Detectam-se, na história brasileira, movimentos oriundos da sociedade civil que lutaram pela ampliação dos direitos democráticos, incluída a educação. O Estado brasileiro, de forma gradual e com alguma constância, como já visto, vem, até aqui, atendendo às reivindicações, ainda que de forma acanhada e distante da universalização, vislumbrada na Constituição (BRASIL, 1988).

Na esteira da Carta Magna, o poder público, no âmbito federal, estadual e municipal, esforçou-se, ora mais, ora menos, para atender as demandas sociais referentes à educação básica, mas os acontecimentos foram restritos e centrados, focalizando, de início, ampliação do acesso ao ensino fundamental. Houve, no entanto, uma restrição aos jovens e adultos, em relação ao atendimento do ensino médio. Embora o acesso seja um dos aspectos da democratização da educação, não é único. Contudo, sem o acesso ficam prejudicados os outros elementos que compõem uma educação democratizada, como a permanência e a qualidade, por exemplo.

Entretanto, além do acesso, permanência e qualidade, há o modo em que essa garantia social é desenvolvida dentro da escola. Esta é o espaço em que é possível acontecer o exercício da democracia, e isso se dá por intermédio da gestão democrática.

A gestão democrática da educação se constitui e se desenvolve ancorada nos princípios democráticos estabelecidos, incluindo, ainda, aspectos peculiares à escola, como autonomia, transparência, pluralidade e, claro, a participação. Nesse caldo, como instrumentos democráticos, tem-se a instância de deliberação, como o conselho de escola e comissões, que asseguram espaços de participação e compromisso.

Destaca-se, com tudo que foi mencionado, que a democratização da educação é composta de quatro principais elementos: o acesso; a permanência; a qualidade e gestão

democrática. Democratização da educação, nessa perspectiva, não se restringe ao atendimento escolar, configurando-se como uma atitude esperada dos dirigentes da educação para que a prática da educação tenha um sentido democrático.

A partir da segunda metade do século XX, em países como o Brasil, que passaram por severos regimes autoritários, a gestão democrática da escola passou a ser um ideal político e educativo potente, e cheio de significado com apelo a democracia, seja como utopia, seja como reivindicação. O termo associa-se à democratização da educação como um todo, “democratização do acesso, dos conteúdos e dos métodos, a valorização da condição social dos professores” (LIMA, 2014, p. 1068). Uma vez democratizado o governo, a escola passa a representar uma dimensão a se alcançar no processo político de democratização. A democratização das escolas foi além do simples resultado da democratização política, mas afirmou-se como contribuição para democratização das instituições políticas da sociedade. Importante uma anotação cronológica: a existência de associações e conselhos participativos preexistem a implantação de uma gestão democrática da escola e serviram como recurso de pressão para uma escola democrática. Esse fato corrobora a premissa de Comparato (1993), que destaca que não há cidadania sem o advento da participação popular.

A gestão democrática da escola é uma “complexa categoria político-educativa” (LIMA, 2014, p.1068), é uma forma de construção social que não pode prescindir de contextos históricos e políticos e “envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e os modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares” (LIMA, 2014, p. 1070). Também não se deve desprezar as dificuldades em estabelecê-la, considerando que o processo de busca a democracia da gestão escolar passa por um caminho tortuoso (LIMA, 2014, p. 1071):

Constituindo-se e legitimando-se como uma contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação e à democratização das suas organizações escolares, das suas estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa, não apenas por parte dos profissionais da educação, mas também, desde logo, dos educandos, das suas famílias, da comunidade, numa perspectiva de construção sócio comunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno, a gestão democrática das escolas é realização de extraordinária exigência e dificuldade. É, por isso, realização passível de múltiplos graus de aprofundamento, de avanços e de recuos, de contradições profundas, seguindo de perto os matizes teóricos da democracia e das suas distintas teorias, bem como as intensidades variáveis das práticas de participação e, no limite, de não-participação, nos processos de decisão.

Os trechos destacados fundamentam a opção dessa pesquisa em explicitar as teorias da democracia e da participação. A premissa é a mesma de Lima (2014): para tratar da gestão democrática é preciso abraçar as teorias que a sustentam, tendo em vista que gestão democrática da educação envolve três campos distintos, embora articulados, do conhecimento, que são, basicamente, administração, política e educação. É administração porque é meio e, também, devido o exercício da gestão da escola pública requerer conhecimento e respeito aos princípios da administração pública, como a isonomia, a impessoalidade e publicidade; é política porque é uma atividade que envolve administração, deliberação, sociedade civil, legitimidade para tomada de decisões e estabelece relações de poder; e é educação porque se dá no âmbito escola, instituição representativa do ensino formal.

Dessa forma faz-se importante conhecer e reconhecer que a gestão democrática carrega, além do apelo simbólico, uma gênese revolucionária, que, no entanto, a despeito de sua ligação com a democracia participativa, não impede de procurar estudar suas “dimensões teóricas, de debater suas realizações práticas, rejeitando, por isso, definições essencialistas e legalistas, tal como concepções do tipo meramente ideológico, participacionista e procedimentalista” (LIMA, 2014, p.1070). Se não for assim, a gestão democrática das escolas pode se tornar uma categoria apenas pretensamente democrática e servir apenas de legitimação de formas de governos escolares não tão democráticos. Poderá transformar-se num “slogan”, um jargão vazio de substância.

Paro (2006), contudo, nesse contexto, é um dos que se atenta a esse tripé conceitual referido – administração, educação e política – em que a gestão democrática da escola está posta e se estreitando a analisar a coluna referente à administração tece contundentes críticas a essa gestão escolar influenciada pelo neoliberalismo. O referido autor define e aponta as determinações econômicas e sociais da administração escolar, assim como aborda questões teóricas e conjunturas da educação escolar pública. Faz uma análise profunda sobre administração, inclusive tratando da origem e natureza da administração capitalista. O autor demonstra sua articulação com os interesses dominantes e aponta que na administração capitalista a relação entre as pessoas é de dominação, tendo dominantes e dominados, por consequência, administradores e administrados, coordenadores e coordenados. Destaca que o valor é dado na relação trabalho e capital, que invés de valorizar o trabalho humano, valoriza o capital, dilatado pela mais-valia (excedente) de que o capitalista se apropria.

Há, ainda, um exame do feito conservador da administração escolar vigente, indicando que os trabalhos teóricos brasileiros adotam o pressuposto de que os princípios adotados na empresa privada devem ser aplicados na escola. Dessa maneira, a escola não será um local de transformação, mas uma microestrutura determinada e reprodutivista das contradições do sistema capitalista. A observação feita, quanto a escola, é que ela tem se caracterizado pelo conservadorismo, tanto teórico quanto prático, pois não há um encadeamento que vincule organicamente os recursos oferecidos com as demandas de quem precisa da escola pública

Percebe-se que o modelo de administração privada não deu certo na escola, nem poderia ter dado, visto que escola pública não é empresa privada, pois não há mercadoria a se vender, tampouco lucro a realizar. A tentativa de tratar a escola como uma empresa privada redundou, ao contrário do que os entusiastas do corporativismo empresarial esperavam, em uma divisão tecnicista que gerou uma má qualidade da burocratização das atividades. Nesse modelo, de administração de empresa, há uma gerentização do diretor da escola. Tenta-se imputar a ele uma função gerencial de controle. Nesse viés, o diretor acaba assumindo duas funções, sendo uma pedagógica e outra administrativa. E é infinita a quantidade de decretos, ofícios e portarias, que o asoberbam em atividades formais, não sobrando tempo para as atividades pedagógicas.

Há ainda, a questão da ineficiência dos objetivos da escola. Enquanto na empresa privada os objetivos de lucro e obtenção da mais valia são bem definidos, na escola não se sabe bem quais são os objetivos a serem atingidos e essa indefinição gera ineficiência. Por isso, a escola deve ser administrada como uma instituição pública, com suas dinâmicas, tempos e lugares próprios. Os princípios da administração pública, como isonomia, impessoalidade e publicidade não podem ser desprezados. Querer subverter esses princípios a propósito de uma alegada eficiência e celeridade da empresa privada, não favoreceu a escola. Ao contrário, a fez viver o pior dos dois mundos: ineficiente, desigual e pessoal.

Dimensões da participação nas escolas

Chegamos, neste momento, ao que denominamos na Seção 1, de balizadores das conclusões do problema. Diante disso, alguns esclarecimentos são necessários referentes ao que queremos que seja entendido quando mencionamos o termo “dimensões”.

Dimensão refere-se a um valor possível de ser analisado e mensurado. Tendo em conta que procuramos estabelecer limites e possibilidades inerentes à participação, as dimensões, para estes efeitos, estão relacionadas aos meios em que se pode constatar a participação ou falta dela. As dimensões da participação destacadas encontram ressonância na obra de Lima (2014), que destaca três dimensões associadas à gestão democrática das escolas, que coadunam com o princípio democrático da participação, considerando marcada articulação teórica entre elas: eleição, colegiado e participação efetiva.

Em relação à primeira dimensão, a eleição, representa um ponto essencial, sobejamente por ser o contraste do que foi vivenciado em períodos autoritários. Ainda que haja debates sobre a melhor forma de escolha do diretor, que o fato de haver eleições não garante democracia, fica evidente que a eleição do diretor e outros membros dos órgãos é a forma de escolha mais sintonizada com a democracia. Sobre estes aspectos Lima (2014, p. 1071) sublinha:

A eleição dos membros dos órgãos diretivos, dos principais detentores de cargos nas escolas e dos representantes dos vários corpos com participação nos processos de decisão representa um quesito considerado elementar, especialmente por contraste com a situação longamente vivida durante o regime autoritário e com os seus critérios de nomeação de órgãos unipessoais (reitores e diretores), tendo por base a confiança política entre governantes e personalidades nomeadas. De há muito que são debatidas as vantagens e os inconvenientes das três formas clássicas de escolha dos dirigentes escolares (eleição, concurso, nomeação, e ainda com possibilidade de recurso a uma combinação entre várias formas de designação). A eleição, estando em causa a escolha entre ideários ou distintos projetos político-pedagógicos para a escola é, do ponto de vista democrático, uma opção mais coerente, embora haja que atender a múltiplos fatores, com maior ou menor intensidade democrática, como os critérios de elegibilidade, a definição de eleitor, os processos eleitorais, a duração dos mandatos, as competências a exercer, sabendo-se que a simples eleição não pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação. É, todavia, uma regra nuclear da democracia e, nas escolas, também um testemunho e uma prática com potencial impacto numa educação para e pela democracia, mesmo considerando que a competência técnica pode ser melhor garantida através do concurso e que a nomeação, em regimes democráticos, não é solução rara. Mas a eleição é democraticamente superior e, de resto, mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas.

Não resta dúvida que a eleição do diretor e também dos membros de órgãos diretivos, como o conselho de escola, é a forma democrática a ser escolhida. Em qualquer regime que se pensa democrático, macroestrutural ou microestrutural, a legitimidade para tomada de decisões só pode acontecer se o tomador da decisão tiver sido eleito para isso, pelo voto dos interessados. Essa é uma condição elementar da democracia, como bem destaca Bobbio (2015, p.35), na sua clássica e já citada definição: “conjunto de regras (primárias ou

fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”; ou ainda Dahl (2001) que aponta como critérios democráticos a participação efetiva e a igualdade de votos. Se, como Camps (1996) aponta, a democracia, mesmo que imperfeita, é a nossa única pega, o único modelo capaz de nos garantir índices razoáveis de liberdade e igualdade e que a participação, por meio do poder de decisão e sufrágio, é requisito para democracia, não há gestão que possa chamar de democrática, considerando a democracia como vista hoje, sem eleição.

Além disso, as outras formas de escolha conhecidas, que são a nomeação e o concurso, trazem ainda vícios que podem degenerar práticas democráticas que, contingencialmente, pode haver em escolas em que não há previsto o procedimento de eleição para escolha do diretor e dos membros dos órgãos diretivos. A forma mais nociva é a nomeação.

Paro (2003) destaque a nomeação do diretor traz consigo o rastro do clientelismo político. É a velha política do favorecimento aos amigos e do isolamento das oposições. O diretor aí é um representante do poder executivo e assim um impedimento à trilha da participação coletiva, pois não há necessidade do respaldo da comunidade escolar. Pode-se inferir que a nomeação é, portanto, uma forma de aparelhamento das práticas autoritárias. É Dourado (1990 p.103) que revela, ainda, a situação de compadrio em que se dão as nomeações no Brasil e o resultado desse tipo de procedimento, destacando que a nomeação é a “transformação da escola que numa linguagem do cotidiano político pode ser designado como curral eleitoral cristalizado pela política do favoritismo e marginalização das oposições”.

Dessa forma, a nomeação do diretor traz para dentro da escola o pior efeito em termos de relações institucionais: o clientelismo. Paro (2003, p.15), coadunando-se com o pensamento do que foi posto destaca:

Em todas as argumentações contrárias à escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum é a condenação de clientelismo político que subjaz o processo. O clientelismo, como prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora características das sociedades pré modernas, não deixa de estar presente também nas sociedades contemporâneas.

Fica evidente, assim, que esse tipo de escolha não é o que se persegue em termos de cidadania e democracia. Não há participação na escolha. Dessa forma, não haverá participação nos processos de administração. Pois, como demonstrado, a possibilidade efetiva de participação é que garante a democracia.

Outra possibilidade de escolha do diretor é o concurso público. Embora o entendimento, em princípio, é que essa forma não traduz os fundamentos da democracia em termos de escolha de dirigentes ou representantes, tem suas virtudes. Paro (2003, p.19) assinala a defesa dessa alternativa da seguinte forma:

A defesa dessa alternativa está particularmente presentes nos sistemas como o do Estado de São Paulo, em que há uma tradição de muitos anos no provimento do cargo de diretor por meio de concurso público de títulos e provas. A argumentação mais comum em favor desse tipo de escolha tem sempre a ver com a defesa da moralidade pública na defesa dos funcionários do Estado e com a adoção de critérios técnicos para preenchimento dos cargos. Tal argumentação tem sua origem na contraposição à alternativa clientelista de nomeação por critérios políticos partidários e, portanto, na convicção de que os cargos públicos não devem ser distribuídos por apadrinhamento político, tendo-se de garantir a democratização do acesso a eles, por meio de concursos, considerada a forma mais avançada, objetiva e imparcial de fazê-lo.

Como apontado, exemplificando o Estado de São Paulo, a escolha do diretor por meio do concurso público pode denotar uma tradição. Assim, tem-se uma dificuldade de implantação da escolha por eleição do diretor da escola. Não só porque é uma tradição, o que já é um motivo relevante, mas porque o concursado adquire direitos inalienáveis. Não há possibilidade de repentinamente se estabelecer eleição, até porque a democracia não pode ser imposta. A alternativa plausível, no caso do estado de São Paulo, seria uma mudança de forma gradual. Importante anotar que o referido estado, tem nas suas Escolas Técnicas Estaduais (ETECs) um modelo de gestão democrática em que o diretor e os membros diretivos, do conselho de escola e das comissões, são escolhidos por meio de votação.

Aprofundando-se na questão, Paro (2003, p.19) aponta o que considera, a exemplo de Dourado (1990), as principais virtudes dos concursos públicos, com destaque para a questão da objetividade:

As principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato. A objetividade é importante na medida em que possibilita tratamento igualitário a todos os candidatos e concorre, assim, para eliminação da subjetividade.

Evidencia-se, assim, a grande virtude do modelo de escolha por meio do concurso público: a alternativa ao clientelismo. O uso de critérios objetivos e técnicos pesam a favor desse tipo de escolha. Ao adotarmos a democracia como parâmetro, no entanto, esse critério pode ser classificado como intermediário, pois se por um lado se tem, em benefício, o

combate ao clientelismo, tem-se, por outro, em prejuízo, a falta da opção de efetiva participação. Paro (2003, p.22) aponta que o concurso público não é a melhor solução para escolha do diretor:

Parece, portanto, paradoxal que o Estado, e até mesmo pessoas bem intencionadas dentre aquelas que militam no ensino público, continuam a ver no concurso a grande solução para escolha do diretor. A se manter o diretor com as mesmas atribuições que tem ele hoje, a aferição de sua capacidade para o desempenho dessas funções dispensaria o próprio concurso, da maneira como ele é feito hoje, quando se exige todo um conhecimento de teoria administrativa, bem como uma formação específica na área de administração escolar. Por outro lado, se se pretende um diretor com funções mais propriamente políticas, não é a aferição do conhecimento técnico em administração a que se precisa proceder, mas à escolha, dentre os educadores escolares, daquele com maior comprometimento político e capacidade de liderança diante do pessoal escolar, dos alunos e dos pais. E a isso o concurso não se presta.

Ou seja, o concurso pode aferir conhecimento técnico, mas não pode aferir comprometimento, liderança e legitimidade para tomada de decisões. Evidente que o dispositivo do concurso público é bem-vindo à democracia. A escolha por meio de critérios não econômicos e não republicanos, como o nepotismo, seguramente não contribui para, como diz Toro (2005), um *ethos* democrático. Entretanto, para a escolha dos dirigentes de uma instituição fundamental de um modelo de sociedade democrática, que é a escola, não é suficiente, pois o concurso, embora objetivo e imparcial, não contempla o elemento raiz da democracia, que é também matéria base da cidadania, tal como apontada por Comparato (1993): a participação. Outra questão cara à democracia não agraciada na escolha do diretor por meio do concurso público é a possibilidade de alternância de poder. E o poder quando não sujeito a alternâncias pode-se degenerar em autoritarismo, como já apontou Bobbio (1980) no seu clássico *A Teoria das Formas de Governo*.

Assim, a única forma de escolha do diretor que pode ser definida pelo seu caráter democrático é a eleição. Em uma sociedade democrática, a eleição para escolha do diretor deveria ser condição de democratização. Paro (2003, p. 26) aponta esta proposta no trecho a seguir:

À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidades, como um dos critérios para escolha do diretor de escola pública. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido de provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade. Para isso é preciso reconhecer que a fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população apenas no momento

de eleger seus governantes e representantes legislativos em âmbito municipal, estadual e federal está em que, assim, a população fica privada de processos que, durante os períodos de mandatos parlamentares ou governamentais, permitiriam controlar as ações dos eleitos para tais mandatos de modo a atender aos interesses das camadas populares.

Importante destacar, que existe, ainda, a possibilidade da eleição qualificada. Nesta categoria, os candidatos ao pleito de diretor de escola se submetem, antes da eleição, a uma aferição dos seus conhecimentos técnicos e pedagógicos, em que há aprovados e reprovados. Nessa condição, só é permitido pleitear o cargo de diretor de escola os aprovados. Dessa forma, alega-se, que se poderia ter o melhor dos dois mundos, ou seja, um diretor com conhecimento técnico e pedagógico aliado a liderança e legitimidade conferidas por meio do voto.

Contudo, independentemente da forma como se dá a eleição, pura e simples ou qualificada, em que pesem eventuais vantagens e desvantagens de uma ou outra, fica claro que a democracia deve permear as instâncias do poder público e as possibilidades de participação devem ser destacadas nas instituições. Se dá aí, a relação de reciprocidade entre a democracia, como regime de governo nacional, e a gestão democrática. A democracia incide em democratização das instituições e esta fortalece a democracia. São simultaneamente razão e consequência uma da outra.

A colegialidade é outra dimensão que se faz necessária como alternativa democrática, não devendo ficar de fora, pois, de uma administração escolar que se pretende democrática. A composição variada entre professores, alunos, funcionários e representantes de figuras que não atuam intramuros na escola é um mecanismo democrático que poderia garantir a possibilidade de participação de todos os interessados no projeto que se pretende, ainda que não garanta a efetiva participação. De forma sintética e elaborada Lima (2014 p. 1072) discorre sobre a colegialidade, utilizando como exemplo o modelo português:

A existência de órgãos colegiados, como os conselhos diretivos, compostos por representantes eleitos dos docentes, dos alunos e dos funcionários, ou dos atuais conselhos gerais, estes já com participação alargada a representantes dos pais, da comunidade e do poder municipal (uma vez que não há escolas municipais no país), poderá constituir uma alternativa democrática de grande alcance, sobretudo se a participação nos processos de decisão puder ocorrer nas escolas, assim dotadas de certa autonomia e inseridas num contexto de administração escolar de tipo descentralizado. E, ainda, num contexto organizacional em que a presidência de tais órgãos coletivos assume funções de coordenação, mas não se configura como órgão unipessoal dotado de competências próprias que excedam aquelas que, geralmente, são atribuídas à presidência de órgãos colegiados. Embora objeto de controvérsia, a opção pela colegialidade dos órgãos é considerada mais próxima de concepções democráticas de pendor participativo, afastando-se de modalidades unipessoais, hoje

fortemente conotadas com o exercício da liderança por parte de um executivo eficaz e, também, das alternativas mais típicas da burocracia monocrática exercida por funcionários profissionais sob a direção de um só chefe.

Como bem aponta Lima (2014), a opção pela colegialidade se une às concepções democráticas, pois afasta, em teoria, a possibilidade de decisões monocráticas. O fato de sua análise se referir a Portugal não prejudica o exame que se pretende nesta pesquisa. A principal instância de colegialidade na gestão democrática das escolas brasileiras é o conselho de escola. Mas também existem as comissões, que são formadas, por meio de votação, para finalidades específicas. No modelo de gestão democrática das Escolas Técnicas do Estado de São Paulo, conhecidas pela sigla ETECs, por exemplo, há a comissão de avaliação docente, que classifica os docentes, com vistas à preferência na atribuição de aulas, conforme formação e atualização profissional; há, também, a comissão de evolução funcional, que julga a possibilidade de evolução funcional dos professores e funcionários considerando formação, atualização profissional e tempo de atividade. Contudo, considerando a importância perante a administração escolar, a instância de colegialidade destacada aqui é o conselho, que, no Brasil, preexiste a gestão democrática como política de estado, como já destacado.

A democratização das instituições escolares brasileiras é um trajeto ainda não percorrido na sua plenitude. O primeiro passo desse itinerário se deu pelo apelo do princípio democrático da participação, no início da década de 1980. Estudos (CONTI; LUIZ; RISCAL; 2013), por exemplo, convergem em apontar a demanda por uma administração escolar colegiada, portanto participativa, a partir do período mencionado, avançando, também, para as intermitências, em termos de avanços e retrocessos da gestão democrática escolar brasileira. As reivindicações com vistas à democratização da escola originaram-se nos movimentos sociais e foram atendidas, em parte, pelos governos do Estado de São Paulo. No governo de Franco Montoro, em 1984, foram criados os Conselhos de Escola, com caráter deliberativo e não apenas consultivo. Contudo, nos governos posteriores, a partir de Fleury (1991 – 1995) e seguido por Covas (1995 – 2002), o neoliberalismo passa a influenciar concepção de administração escolar, passando a vigorar, a partir de então, a busca por um modelo de gerenciamento pautado pela eficácia técnica. Todavia, se por um lado a influência neoliberal descaracterizava a administração escolar como meio democrático legítimo, ela teve, pelo menos, o mérito de trazer os pais e demais atores da sociedade civil, pela elaboração da APM (Associação de Pais e Mestres) como pessoa jurídica e figura nas relações financeiras da escola. Entretanto, essa participação ficou restrita à fiscalização de recursos financeiros. No

entanto, saltando para o âmbito nacional, foi a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), como já descrito e examinado, que a gestão democrática da escola pública passa a ser promovida como proposta governamental, principalmente no tocante à participação. Não obstante, o que se seguiu em relação à participação, especialmente a incumbência dos Conselhos, foi a subordinação deste à estrutura conservadora da escola, justamente o inverso da sua finalidade original.

A partir da década de 1990, no entanto, a concepção de democratização e a participação política passa a incorporar os discursos de organismos multilaterais, como destacam Conti, Luiz e Riscal (2013, p.295):

A partir da década de 1990 as Conferências internacionais e os organismos multilaterais incorporaram em seu discurso gerencial a concepção de democratização da educação e a participação política. Programas de educação governamentais passaram a propor a democratização na gestão das escolas e a participação política passou a significar uma valorização cada vez maior da esfera local. Entretanto deve-se destacar que a concepção de participação adotada nem sempre significava uma mudança das relações de poder. Frequentemente participação significava a defesa de direitos individuais e econômicos, distanciando-se da proposta de constituição de um espaço de autogestão, isto é de uma gestão política coletiva de tudo que dissesse respeito a escola. Essa ressignificação da concepção de participação política acabou por substituir as ideias de ação coletiva e emancipatória, que estavam na origem da concepção dos conselhos.

Contudo, como visto, perdeu-se a concepção original da formação dos Conselhos Escolares, com prejuízo, portanto, para a democracia, uma vez que a participação individualizou-se invés de se coletivizar. Percebe-se, assim, que o neoliberalismo não trouxe a democratização para escola de forma efetiva. O fez, apenas, de modo formal.

Destaca-se, ainda, a participação efetiva, sublinhando que esta exige muito mais do que o acesso à informação pela publicidade dos atos ou meras propostas e sugestões que não credencia o participante a influir nas decisões, não passando de meras “encenações participativas”. Uma administração escolar só pode ser considerada de fato democrática se romper com a lógica descrita anteriormente. Sobre este ponto Lima (2014, p.1072) define assim:

Finalmente, a participação na decisão emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas, não apenas pelos fenômenos de participação ativa que são típicos dos processos de organização e mobilização democráticas, mas também porque a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão.

Observa-se que as proposições de Lima (2014) a respeito da participação na decisão contemplam o conceito de participação efetiva apontado por Dahl (2001). Quer dizer, uma gestão para ser democrática deve considerar a participação da comunidade escolar. Esta participação não está relacionada somente com o sufrágio para escolha do diretor e sim decidir de fato, influenciando efetivamente nas decisões, (p. 1072):

Pelo contrário, só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática. A governação democrática não se limita ao cumprimento das regras e dos processos democráticos, por mais relevantes que estes também sejam, nem reproduz necessariamente as regras procedimentais e outras, uma vez que pressupõe um quadro de autonomia, isto é, um regime em que é possível, ao menos parcialmente e no respeito pelo quadro constitucional e jurídico público, construir as próprias regras (*auto+nomos*), certamente em coautoria com outras instâncias governativas superiores, mas definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros (*heteronomia*), podendo mesmo chegar à prática de atos administrativos definitivos e executórios.

Lima (2014) nos diz que os métodos e procedimentos democráticos não podem se sobrepor ao que a democracia tem de substancial, que é o poder de decisão dos partícipes. Embora a democracia esteja posta sob as regras, como já definiu Bobbio (2015), elas devem guiar os processo, entretanto, se as regras democráticas não reverberam em democracia essas regras não são democráticas. Ainda, se as regras carregam os fundamentos democráticos mas não são aplicadas na essência, somente na aparência, o que se tem como produto dessa regra não será democrático.

Valendo-se de Carlos Núñez e Paulo Freire, Lima (2014, p. 1072, apud Núñez, 1999; Freire, 1967), ao se atentar sobre esses problemas alega o seguinte:

Nesse contexto, todas as formas de “pseudoparticipação” são criticáveis [...]; participar é decidir, e codecidir, e implica o exercício legítimo da capacidade de “ingerência”, [...]. O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno. É mesmo essa dimensão político-participativa decisória que confere sentido e substância às anteriores dimensões de eleição e de colegialidade democráticas.

Ou seja, a participação nas decisões não é só importante por si só, mas é ela que proporciona que as dimensões da eleição de diretores e da colegialidade não sejam transfiguradas em meros procedimentos aparentes, em apenas um verniz democrático e não a democracia de fato, com seus critérios e fundamentos. Destaca-se, entretanto, que “as

decisões tomadas na escola devem ser gestadas coletivamente, de forma participativa, pois se partirem apenas da equipe gestora podem recair no autoritarismo” (NASCENTE, 2013).

Paro (2006) imputa essa degeneração da gestão democrática da educação à influência do capitalismo liberal na educação. Aponta que deve haver um rompimento com essa lógica da administração capitalista na administração escolar. O autor sugere que os objetivos da administração devam atender os interesses de toda a sociedade e não somente de alguns privilegiados. A administração, assim, deve deixar de ser uma mera maneira de controlar os trabalhadores e ser um meio, tal qual definido anteriormente, de se conquistar uma sociedade democrática, em que a prioridade seja o ser humano. Quando Paro (2006) aborda essa questão para escola, como instituição, sublinha que esta pode contribuir para que haja uma transformação social. Apoiando-se em Gramsci (apud, 1978) e Saviani (apud, 1987), o autor aponta duas instâncias da escola apta à mencionada transformação social: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira com a função de coerção e a segunda com a função de persuasão. Aí é que entra a questão da participação e da democracia articuladas com o conceito de cidadania. Embora tenha se dito que a votação não é o único mecanismo de participação, destaca-se ela é um importante mecanismo de participação, principalmente quando se trata da escolha de um dirigente, como nos processos eletivos de escolha do diretor.

Sentidos da gestão democrática

Tendo por base as três dimensões discutidas, torna-se possível, a partir disso, examinar, como propusemos na Introdução, os sentidos referentes à gestão democrática das escolas. Antes, porém, faremos esclarecimentos sobre o que queremos dizer com o termo “sentidos”.

Sentido, neste contexto, refere-se à direção. Quer dizer, em que direção a gestão democrática pode caminhar, dado que, na democracia, como destacado por Camps (1996), ainda que se vislumbre objetivos públicos, resultados virtuosos não estão garantidos; ainda que as intenções sejam as mais justas, as decorrências podem não ser as mais justas.

Nesse espírito constatamos que os sentidos podem ser divergentes, tanto se pensarmos pelo prisma teórico conceitual quanto se considerarmos as concretizações históricas e políticas, que, dessa forma, podem ser mais próximas ou mais distantes dos princípios democráticos e participativos, a se considerar a interpretação política e a prática de governo.

Considerando o caráter dessa pesquisa, dois desses sentidos serão examinados: autogoverno democrático e estruturas e procedimentos democráticos.

No sentido descrito como autogoverno democrático, a gestão democrática escolar adquire uma face política, buscando autonomia e independência em relação a outras autoridades públicas, como os governos municipais, estaduais e federal, descentralizando o sistema escolar com transferência de poderes para as unidades, legitimando as ações por intermédio da participação democrática dos atores escolares e da comunidade interescolar. Essa seria uma direção esperada. Lima (2014, p. 1074) aponta da seguinte maneira:

Nesse contexto, os órgãos colegiados, democraticamente eleitos e democraticamente escrutinados, exercem uma autonomia assente na participação ativa, no debate e no diálogo, em práticas de democracia direta, sempre que possível e adequado, e em práticas de democracia representativa, assim reforçando o autogoverno escolar e a autogestão pedagógica, inscrevendo-se numa política e num sistema escolar nacional, mas favorecendo a diversidade de práticas e os processos de deslocação do poder para as escolas. No contexto de uma gestão democrática instituinte, a escola é organizacionalmente interpretável de formas diversas, incluindo a de sistema ou arena política, onde coexistem interesses e agendas diversas, mas também a de comunidade educativa capaz de dirimir democraticamente os seus conflitos, exigindo do Estado o cumprimento dos seus deveres, abrindo-se à comunidade local e aos não-especialistas, até como forma de ampliar e reforçar politicamente os discursos pedagógicos e as vozes de educadores e educandos, no quadro de relações de poder que são, tradicionalmente, bastante assimétricas e em desfavor das escolas e dos seus membros.

Nota-se, assim, que a gestão democrática escolar, em uma situação desejada de autogoverno ou autogestão¹⁴, não se configura apenas uma transferência de poderes em que se beneficiassem educadores e alunos, mas uma governação inserida em uma rede em que os benefícios são ampliados a toda sociedade.

Configura-se, ainda, nessa dimensão de gestão democrática escolar, a escola como eminentemente política, como destacado (LIMA, 2014, p. 1074).

A conjugação de processos eleitorais democráticos, da colegialidade dos órgãos e da participação nos processos de decisão concorre para a transformação da escola num *locus* de produção de políticas, de orientações e de regras, de decisões e ações, à margem das quais não será possível a desalienação do trabalho escolar e a edificação de uma escola mais democrática e em permanente processo de aprofundamento da sua autonomia, pois uma escola mais democrática é, necessariamente, uma escola mais autônoma e com capacidade de autogoverno em vastas áreas.

¹⁴ Tomaremos autogoverno e autogestão como sinônimos considerando que no contexto desta pesquisa, a diferenciação não alteraria os argumentos.

Nessa conjuntura, a gestão democrática com participação efetiva converge para transformação da escola em um espaço político em que o ponto de chegada é a autogestão. Assim, a escola se transformaria em lugar político autônomo e democrático.

Outro sentido apontado por Lima (2014), mas esse não desejável, é quando as estruturas e procedimentos democráticos são utilizados dissimuladamente, em detrimento da participação efetiva. Nesta concepção, a gestão democrática das escolas se limita a manter estruturas, ritos e procedimentos democráticos, mas não os desenvolvem de fato. Ocorre uma inversão, e os métodos e as regras passam a ser mais importantes do que é substantivo na democracia, que é a participação com real possibilidade de influir nas decisões. A democracia, assim, fica circunscrita a um método, um sistema baseado no procedimentalismo, ou seja, perde-se a essência democrática e mantém-se as aparências por meio de regras procedimentais. Nas escolas, aponta o autor português (2014 p. 1075), esses episódios costumam ocorrer em situações de transição entre uma “gestão democrática instituinte” para uma “gestão democrática instituída”, quando o poder de decisão “outrora deslocado para as escolas, foi novamente deslocado, mas para retornar ao tradicional centro político-administrativo”.

Dessa forma, fica evidente que a centralização da educação é um contrassenso em relação a viabilidade de uma gestão democrática das escolas, pois não há democracia sem autonomia. Lima (2014, p.1075) explica:

AS escolas, ao invés, governadas e fortemente administradas, nas quais os discursos de autonomia tendem a assumir uma condição retórica ante a manutenção da centralização, ou mesmo perante a recentralização dos poderes educativos. Embora passível de ser decretada no plano das orientações para a ação, a autonomia das escolas dificilmente poderá vir a ser praticada no plano da ação, sendo transformada numa espécie de autonomia heterogovernada, sitiada pela centralização do poder que sobre ela se abate de forma constante e asfixiante, por processos intrusivos de microgestão e de controlo remoto, designadamente eletrónico, ou então por modalidades de regulação baseadas no mercado, na competição entre fornecedores e nas teorias da escolha pública. A formalização e burocratização, seja nos casos de recentralização estatal, seja mesmo nos casos de descentralização e de autonomia de tipo mercantil e gerencialista, bem como a gestão escolar enquanto instrumento de dominação, surgem como algumas das mais pertinentes abordagens teóricas interpretativas.

Nesse viés apresentado, emergem práticas de não participação, ou participação de forma passiva. Assim a democracia dentro na escola perde todo seu significado, ainda que alguns procedimentos sejam mantidos, a colegialidade é mera fachada, porque o poder de decisão verdadeiramente encontra-se fora.

Nesse contexto, Lima (2014) aponta que a democracia e por extensão a participação, dependendo da intensidade, estão passíveis a situações de diversidade quando associadas à gestão democrática das escolas. Alerta, ainda, que as reformas¹⁵ que estão ocorrendo introduzem novas modalidades de gestão da educação, por meio de um Estado gestor supervisor e avaliador, com implementação de políticas de austeridade e ajustamento econômico. A gestão democrática escolar, nessa conjuntura, passa a ser um entrave, com associação ideológica contrária aos métodos racionais de eficácia e eficiência. Dessa forma, a gestão democrática é mantida apenas para legitimar governantes eleitos, que passam a ser instrumentalizados pelos técnicos especialistas e suas racionalidades. Lima (2014 p. 1078) destaca a desvalorização, nesse quadro, das dimensões básicas da gestão escolar democrática:

Eleição, colegialidade e participação na decisão surgem, agora, amplamente desvalorizadas enquanto dimensões básicas da gestão democrática das escolas. Não se trata, contudo, e na maioria dos casos, da opção por uma gestão autocrática, ou definitivamente não democrática, das escolas. Em primeiro lugar porque vários princípios constitucionais e ordenamentos jurídicos em vigor em diversos contextos o não permitem formalmente, dado que a antiga legislação não foi revogada e que, em certos casos, existem dificuldades, ou impedimentos de diversos tipos, para que tal venha a ocorrer. Em segundo lugar porque, embora a categoria gestão democrática tenha já sido isolada no plano jurídico-formal dos normativos historicamente marcados, tendo sido apagada dos recentes discursos reformistas e tendo perdido centralidade na legislação escolar atual, o elemento democrático, ainda que de intensidade baixa e de alcance restrito, cumpre requisitos mínimos de legitimação e permite justificar a abertura da educação escolar e das respectivas organizações a novos atores sociais e interesses econômicos.

Nesse cenário, por fim, a gestão democrática das escolas passa a ser alvo de críticas pelos membros por parte de gestores públicos partidários da transferência da administração privada para administração pública, incluindo a administração escolar, como bem destaca Lima, em pensamento convergente com o de Paro (2006), referindo-se a esses partidários da “Nova Gestão Pública” (2014, p. 1079 – 1080):

A gestão democrática das escolas, enquanto autogoverno democrático e, em boa parte, até mesmo enquanto conjunto de estruturas e de procedimentos democráticos, foi objeto de uma crítica sistemática por parte de setores políticos que concebem a democracia no governo das escolas como um exemplo dos desmandos progressistas na educação e da irresponsabilidades das lideranças colegiadas, que ainda é possível encontrar em certas organizações públicas. Organizações a que ainda não teriam chegado com suficiente intensidade os ventos modernizadores e racionalizadores da Nova Gestão Pública, apesar das marcas que essa ideologia gestora tem deixado nas escolas, de forma indelével, segundo a pesquisa disponível. Nesse processo de reforma das escolas, das suas estruturas de governo e da organização do trabalho

¹⁵ Refere-se às reformas em países da Europa, mas há similaridades com as reformas brasileiras em relação à Base Nacional Comum Curricular, reforma do ensino médio e a proposta de escola sem partido.

docente, a opção por uma pós-democracia gestonária parece uma alternativa teórica e ideologicamente congruente, de que é possível encontrar múltiplos sinais, justificando-se, por isso, estudos nessa linha de indagação, procurando obter respostas para a interrogação formulada no título atribuído ao presente texto, ou iniciando as pesquisas através da assunção dessa hipótese de trabalho.

Assim, entendemos que a nossa situação atual em relação a gestão democrática e participativa é de angustia em relação ao que está por vir e de resistência frente as tentativas de retrocessos aos direitos conquistados, principalmente os relativos a influência de todos os interessados nos processos decisórios.

Limites e possibilidades

Chegando ao final deste trabalho, contudo, há uma pergunta, posta na introdução, a se responder: quais os limites e as possibilidades inerentes ao princípio democrático da participação no modelo de gestão democrática das escolas?

Ao cabo, considerando o exposto, ao analisar a bibliografia a respeito, segundo as pressuposições postas sobre pesquisa bibliográfica apontadas na introdução, examinando as teorias da democracia e da gestão democrática, apontadas na Seção 2, conforme a premissa posta na introdução, de que há necessidade, em se tratando de gestão democrática da escola, de se “envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até as teorias organizacionais e os modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares”, incluindo, no exposto, a legislação que abarca as questões relativas à gestão democrática da educação e da escola, apontadas na Seção 4, considera-se, sinteticamente, o apresentado a seguir.

Sobre as possibilidades: a legislação reguladora da educação tem, atualmente, lastro com os princípios democráticos previstos na teoria da democracia, incluídos os do tocante à participação, conforme apontado na Seção 3. As instâncias de participação previstas na legislação, como o conselho e a eleição para diretor trazem a essência conjecturada e idealizada nas concepções a respeitada democracia, conforme apontado na Seção 4. A garantia do direito de participar, nas instâncias previstas, do docente, do aluno, dos pais, da comunidade e da sociedade civil, apontadas na Seção 4, encontram ressonância na teoria da democracia, apontada na Seção 2 e na legislação analisada, apontadas na Seção 3, que são as principais norteadoras da regulação da educação brasileira.

Sobre os limites: são aqueles advindos quando não se reconhece a educação, e por efeito a escola, como sujeito institucional, ou seja, capaz de ser emancipadora e autônoma, apontadas na Seção 4. Há limites ao princípio da participação quando se estabelece uma participação decorativa, quando há procedimentos de participação que funcionam apenas na aparência, mas que não acontecem de fato, resultando em papéis assinados e guardados em algum arquivo, evidenciando uma burocracia deformada, justamente o contrário da burocracia concebida por Weber (2000); quando se tenta transpor as formas e premissas da administração da empresa privada para a escola pública; quando os participantes já não acreditam no seu poder decisório, mesmo porque já não possuem, e passam a não participar, resultando em indiferença, contradizendo a expectativa de participação vislumbrada pela teoria e pela legislação; quando o conselho ao invés de ser um instância colegiada e deliberativa, serra fileiras ao quadro decorativo, possibilitando as decisões monocráticas, apontadas na Seção 4, antítese da democracia, apontada na Seção 2.

Contudo, para além da síntese sobre os limites e possibilidades, fica demonstrado, ainda, no decorrer desse trabalho, que a participação é imprescindível para que uma gestão possa ser proclamada como democrática, considerando o enunciado sobre democracia e cidadania. Apesar da complexidade em se estabelecer o que é democrático, tendo em vista que a democracia é teoria, é prática, é sistema e é tudo junto, alguns princípios devem ser respeitados, seja qual for a escala, pode ser um país com dimensões continentais, pode ser um escola. Dentre esses princípios, que aqui foram destacados por Dahl (2001), dois são essenciais para o entendimento da imprescindibilidade da participação nos sistemas e processos democráticos: a participação efetiva e a igualdade de voto.

A primeira está intimamente ligada à forma como deve ser uma administração escolar, com respeito e consideração às opiniões dos envolvidos, ao contrário das práticas clientelistas, deflagradas nas situações de nomeação do diretor, e das práticas corporativistas da empresa privada, onde o diretor da escola é chefe que gerencia uma empresa. A segunda está ligada à forma de escolha do diretor, que deve se dar por meio de sufrágios justos. Como já apontado, uma gestão democrática deve se pautar por estes princípios. Bem verdade que participar e votar são coisas distintas e que a existência de um sistema eleitoral para escolha de diretores não garante democracia. Contudo, não resta dúvida, que a democracia deve ser o sistema escolhido. Primeiro porque não há outro meio que garanta índices razoáveis de liberdade, igualdade e justiça, segundo porque aponta consequências desejáveis, entre elas estão: evita a

tiranias; garante direitos essenciais; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; e igualdade política.

A via da participação é de mão dupla. Por um lado, a participação garante que os cidadãos tenham seus direitos atendidos, por outro, quando o cidadão tem seus interesses atendidos ele, progressivamente, tem interesse em participar. Essa participação, por sua vez, resulta em uma obrigação moral de participar, pois só dessa forma teria seus interesses atendidos, ainda que nunca se atinja a participação total. O aperfeiçoamento do sistema democrático deve ser constante, distribuindo, a todos, os bens básicos, inclusive poder, para que ninguém se sinta excluído da partilha.

Se temos a participação como pilar da democracia, não menos importante ela é para o conceito de cidadania, ou seja, um elemento substancial. Pois, pressupondo que democracia depende das instituições, estas não podem e não devem conter lacunas democráticas, como a falta de participação. A participação é, portanto, pressuposto de desenvolvimento da cidadania, inclusive na instituição que é o objeto desse estudo, que é a escola, e na sua condição meio, ou seja, a administração escolar.

A participação é que proporcionará o atingimento dos objetivos da administração escolar, atendendo os interesses de toda a sociedade e não somente de alguns privilegiados. A participação é que proporcionará à administração escolar não ser uma mera maneira de controlar os trabalhadores e ser um meio, tal qual já definido, de se conquistar uma sociedade democrática, em que a prioridade seja o ser humano. A democratização da gestão escolar ancorada nos princípios democráticos, como a participação, incluídos os mecanismos como o Conselho Escolar, é emergente e essencial, como apontado por Conti, Luiz e Riscal (2013, p.296):

Tomada neste sentido, a gestão democrática apresenta-se essencial, tanto para o processo de democratização das relações escolares, como para a constituição de um processo de educação para democracia. A democracia constitui não apenas uma forma de governo mas também uma tomada de posição ética. Meios e fins pertencem ao mesmo processo e não podem ser separados. Por isso, a gestão democrática não pode prescindir de meios democráticos de gestão e o principal meio de democratização da ação educativa e das relações escolares é o conselho de escola, formado de forma representativa e com poder decisório. O Conselho escolar introduz uma concepção que pode ser identificada a um autogoverno, na medida em que se reconheça o seu caráter deliberativo e de instancia máxima de decisão.

Quer dizer, sem participação, não há democracia e sem democracia não há transformação social, tampouco cidadania. Como transformação social entenda-se, aqui,

transformação nas estruturas em está posta a sociedade, fazendo com que todos, pois todos participam da produção da riqueza, possam usufruí-la, Paro (1998, p.300) explica:

Se os fins humanos (sociais) da educação se relacionam com a liberdade, então é necessário que se providenciem as condições para que aqueles cujos interesses a escola deve atender participem democraticamente da tomada de decisões que dizem respeito aos destinos da escola e a sua administração. Entendida a democracia como mediação para a realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento a que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade.

Nota-se, ainda, que a administração escolar deve ter alguns pressupostos básicos: administração específica; administração escolar e realidade social; racionalidade interna; administração escolar e a consideração das condições concretas; e administração escolar e participação coletiva. E é essa última que é inerente ao que se pretende neste estudo, que é, resumindo, demonstrar que sem participação efetiva, não há cidadania e não há democracia, tampouco gestão democrática.

Evidente que a garantia de participação não é o arauto da boa gestão e da resolução dos problemas administrativos e políticos. Entretanto, é imprescindível a participação para a formação da cidadania e da democracia. Considerando que essa formação é processo, partir, como base, de um sistema que considera a coletividade para escolha de um dirigente já é um bom começo. Evidente, como visto, que democracia vai muito além da participação e participação vai muito além do sufrágio. Mas não se pode negar que a conquista do direito de votar e ser votado é condição *sine qua non* para desenvolvimento da democracia. A maneira como a função de diretor será exercida terá considerável influência em se ter um ambiente democrático ou não, independentemente da forma da escolha. A gestão colegiada, com participação da comunidade escolar nas decisões relevantes, também é um pressuposto para a democratização da escola. Quando a comunidade influi nas escolhas e decisões trilha o caminho para a formação da cidadania.

5 Considerações finais

Procuramos, durante a feitura deste trabalho, perseguir dois principais objetivos: determinar os limites e possibilidades inerentes ao princípio da participação no modelo de gestão democrática da escola pública e aproximar os estudos da ciência política e da educação, devido ao encadeamento existente entre os dois campos de estudos, principalmente quando o tema é a gestão democrática.

Entendemos, pelo que foi dissertado, que os objetivos foram satisfatoriamente alcançados e foram demonstrados de forma articulada.. Evidenciamos esta afirmação considerando os seguintes elementos: escala, participação efetiva e misérias da democracia.

Ao tratarmos a questão da escala, apontamos que a democracia tem critérios e princípios que devem ser atentados seja qual for o âmbito delimitado, sendo um país de dimensões continentais ou instituição pontual, como uma escola. Contudo, apontamos que justamente por ser um ambiente microestrutural, a gestão democrática da escola pode constituir um modelo de participação direta, diferente do que acontece no ambiente macroestrutural, onde a representação é imperiosa. Este exame confirma a aproximação proposta, ao mesmo tempo em que sugere uma possibilidade fundamental, que é a da participação efetiva.

Assim, articulada à temática da escala está a participação efetiva, um dos critérios democráticos expostose que se caracteriza pelas oportunidades efetivas de participar. Logo, nada pode ser mais efetivo que participar diretamente, escolhendo caminhos e ajudando a definir os destinos da escola, sendo sujeitos do processo decisório e não objetos ou clientes.

Todavia, a aproximação dos campos da política, em específico da democracia com a educação, demonstrou-nos que os problemas intrínsecos da democracia na macroestrutura, que são, sinteticamente, um possível abuso da maioria, a indiferença e a não garantia de consequência desejáveis, também podem estar presentes na escola. E estes problemas nos impõem limites ao princípio da participação. Igualmente, a forma de combatê-los é a mesma: democraticamente. Nunca utilizando autoritarismos para “salvar” a democracia.

Contudo, destacamos, ainda, a exposição em relação ao tripé conceitual sobrea qual a gestão democrática da escola pública está posta, com três campos do conhecimento amalgamados, envolvendo administração, política e educação, sendo a primeira determinante para os limites e possibilidades inerentes à participação efetiva. Quando a administração escolar se espelha na administração da empresa privada, os princípios democráticos, incluindo

a participação são esvaziados em benefício de uma alegada eficiência. Quando, inversamente, a administração escolar se pauta por critérios públicos e democráticos, o horizonte é a possibilidade de autonomia e independência com ações legitimadas por meio da participação efetiva.

Em suma, fica demonstrado que não há democracia sem participação, seja no âmbito da macroestrutura, como um país, seja no âmbito da microestrutura, como a escola. E se não há democracia, não pode haver cidadania verdadeira, aquela que vai além da aquisição de direitos, e coloca o ser humano como sujeito do acesso a esses direitos. Se as instituições, como a escola, são elementos fundamentais da democracia, elas devem se permitir permear por princípios democráticos, inclusive e principalmente o princípio da participação.

Referências

AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**; (31); 129-144; 2008.

ALTHUSSER, L. **Montesquieu a Política e a História**. Lisboa: Presença, 1962.

ANDRADE, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar em Revista**; (37); 293-308; 2010.

BARROSO, João. O Estado, A Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005 725. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

BOBBIO, N. **A Teoria da Formas de Governo**. Brasília: UNB, 1980.

_____. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

_____. **Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, Lei nº 10127, de 09 de janeiro de 2001.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014.

CALAÇA, Celina Ferreira. **Eleição de diretor da escola e gestão democrática: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado - PUC SP - São Paulo, 1993.

CAMPS, Victoria. **Paradoxos do Individualismo**. Lisboa: RA, 1996.

_____. **Miséria da democracia**. In. CAMPS, Victoria. **Paradoxos do Individualismo**. Lisboa: RA, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMPARATO, F. Konder. **A nova cidadania**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. N. 28 e 29. São Paulo, 1993. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>. Página visitada em 08/01/2016.

CONTI, C. L. Ap.; LUIZ, M. C.; RISCAL, S. Ap. **Caminhos e (des)caminhos da Gestão Democrática da Escola Pública: obstáculos, resistências e perspectivas para a Democratização dos conselhos escolares**. In. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, nº 51, p. 279-302, junho 2013. Disponível em <http://ojs.fe.unicamp.br/ged/histedbr/article/view/5494/4440>. Página visitada em 01/09/2016.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília, Editora UnB, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleição de diretores, um caminho? Dissertação de Mestrado- Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1990.

_____. **Administração escolar na escola pública**: perspectiva de democratização da gestão. Goiânia: Inter-Ação, 1990.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**; 28(100); 921-946; 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação e Sociedade**. 1227-1249; 2004.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GHANEM, Elie. Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. **Educação e Pesquisa**; 30(1); 161-188; 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo**. In. _____. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**; 20(67); 112-149; 1999.

LIMA, L. C. **Para uma abordagem sociológica dos modelos organizacionais da escola pública**. IN. _____. A escola como organização educativa. 2ªEd. SP: Cortez, 2011.

_____. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**; 35(129); 1067-1083; 2014.

LIMA, T.C.S; MIOTO, C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007.

MARES, Carlos. **Eleição de diretores e democracia na escola**. v.4. n.8. São Paulo: Ande, 1983.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar: Rio de Janeiro, 1967.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. v. 1, t. 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**; 22(75); 84-108; 2001.

MONTESQUIEU, C. L de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Editora, 2013.

NOBRE, M. **Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução**. IN. COELHO, Vera S. P; NOBRE, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NASCENTE, R. M. M.A **Construção Da Participação Na Gestão Escolar**: uma proposta de formação. Anpae: Recife, 2013. (Comunicação Oral).

NÚÑEZ HURTADO, C. **La revolución ética**. 2. ed. Guadalajara: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, 1999.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Gestão da Educação ante as Exigência de Qualidade e Produtividade da Escola Pública**. In. SILVA, Luiz Heron da; org. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

_____. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

QUIRINO, Célia N. G. **Ciência e Manifesto**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1997.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**; 20(69); 165-176; 1999.

SÃO PAULO. **Regimento Comum das ETECs**. Centro Paula Souza, 2013. Disponível em <http://www.cps.sp.gov.br/etec/regimento-comum/default.asp>. Acesso em 01/10/2016.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2012.

_____. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1987.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação Sociedade**; 20(66); 65-83; 1999.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**; 25(3); 123-140; 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Editora, 2005.

TORRES, Leonor Lima. Configurações culturais e o processo de construção da gestão democrática numa escola secundária. **Revista Portuguesa de Educação**; 18(2); 89-124; 2005.

TORO, J.B. **A construção do público**: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

_____; WERNECK, N.M.D. **Mobilização Social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cutrix, 2000.

ZABOT, Nircélio. **Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática**. Porto Alegre: Revista Brasileira de Administração da Educação, 1984.