

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**A AUTONOMIA NA CONCEPÇÃO DE GESTÃO
EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Marco Aurélio Gomes Machado

Santa Maria, RS, Brasil

2010

A AUTONOMIA NA CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

Marco Aurélio Gomes Machado

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa de Práticas Escolares e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação.**

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luiz da Cunha

Santa Maria, RS, Brasil

2010

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**AUTONOMIA NA CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL
DEMOCRÁTICA**

Elaborada por
Marco Aurélio Gomes Machado

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Educação

COMISSÃO EXAMINADORA:

Jorge Luiz da Cunha, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Maria Cecília Lorea, Dr. (UFPEL)

Liliana Soares Ferreira, Dr. (UFSM)

Santa Maria, abril de 2010

*Dedico este trabalho as pessoas
que tiveram paciência
e que ajudaram na minha formação.*

AGRADECIMENTOS

Ao Curso de Pós-Graduação em Educação da UFSM.

Aos professores do curso, pelos debates em aula.

Ao professor Jorge, pela orientação, paciência e aos pedidos de prorrogação no prazo de entrega do trabalho.

À banca examinadora deste trabalho, pelas contribuições, pelo diálogo enriquecedor e seriedade na qualificação.

Aos colegas de Curso, com os quais pude vivenciar valores e sentimentos de turma, momentos de aprendizagem e descontração.

*For some time I never say what I believe
and I never believe what I say,
and if some time occurs to me that
I say the truth,
I conceal it among so many lies
That it is hard to find out.*

(Carta de Maquiavel a Guicciardini em maio de 1521.)

*Em breve esquecerás tudo;
Em breve serás esquecido.*

(Marco Aurélio, 160 DC. Meditações Livro VII.)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade Federal de Santa Maria

A AUTONOMIA NA CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

AUTOR: MARCO AURÉLIO GOMES MACHADO

ORIENTADOR: Jorge Luiz da Cunha

Data e Local da Defesa: Santa Maria, Abril de 2010.

A Gestão Educacional Democrática, que está sob a forma de princípio na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de dezembro de 1996, e desde a Constituição Federal de 1988 vem sendo amplamente discutida nas esferas educacionais. Pode ser entendida como resultado do processo de descentralização institucional promovido pelo Estado brasileiro na medida em que se reestruturava para adaptar-se aos moldes da política econômica, bem como pode ser compreendida como o atendimento às reivindicações históricas por maior liberdade e participação dos membros da comunidade educacional para construção de uma política educacional que seja reflexo das necessidades da sociedade. Este trabalho de dissertação foca em apresentar uma leitura das transformações promovidas pela regulamentação da gestão democrática do ensino público a partir da idéia de autonomia. O objetivo deste trabalho é estabelecer e apresentar a idéia de participação como condição para a autonomia, que é, na minha concepção, a finalidade deste tipo de gestão. O espaço que a gestão educacional democrática visa a ocupar comporta uma perspectiva política que depende da participação e da responsabilidade dos membros da comunidade escolar para sua execução. O modelo institucional que a gestão educacional democrática proporciona é participativo. Um canal legítimo de participação em que a prática social encoraja a iniciativa e pode levar à formação de um cidadão mais atuante, esclarecido e responsável por suas escolhas. O grande desafio deste sistema é engajar a comunidade e torná-la politicamente ativa, fazendo a educação pública corresponder as expectativas e interesses da população.

Palavras-chave: Autonomia. Participação. Política Educacional.

ABSTRACT
Dissertation
Post-Graduate Education
Federal University of Santa Maria

**AUTONOMY IN THE DESIGN OF EDUCATIONAL MANAGEMENT
DEMOCRATIC**

AUTHOR: Marco Aurélio GOMES MACHADO
ADVISER: Jorge Luiz da Cunha
Date and Location of Defense: April 2010, Santa Maria

The Democratic Educational Management, which is in the form of principle in the Law of Directives and Bases of Education in December of 1996, and since the Constitution of 1988 has been widely discussed in the educational sphere. Can be understood as the result of institutional decentralization process promoted by the Brazilian state in that it is restructured to fit the mold of economic policy, as well as can be understood as the attention to historical demands for greater freedom and participation of community members education for construction of an educational policy that reflects the needs of society. This dissertation work focuses on presenting a reading of the changes promoted by the rules of the democratic management of public education from the idea of autonomy. The objective is to establish and present the idea of participation as a condition for autonomy, that is, in my view, the purpose of this type of management. The space that the democratic management of education aims at occupying a political perspective that behaves depends on the participation and responsibility of the school community for their execution. The institutional model that provides educational management is participatory democracy. A legitimate channel for participation in social practice that encourages initiative and may lead to the formation of a more active citizen, informed and responsible for their choices. The challenge of this system is to engage the community and make it politically active, making public education meet the expectations and interests of the population.

Keywords: Autonomy. Participation, educational policy.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	9
CAPÍTULO I	
A POLÍTICA EDUCACIONAL NACIONAL	16
1.1 A Reforma e política educacional	21
1.2 Significação do propósito educacional como premissa maior ...	24
CAPÍTULO II	
A EXPRESSÃO GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA	27
2.1 A Gestão democrática como resultado do processo de descentralização	30
2.2 A Gestão Educacional como meio para autonomia	33
2.3 Criação e efetivação do espaço político	39
CAPÍTULO III	
AUTONOMIA COMO CARACTERÍSTICA ORGANIZACIONAL	46
3.1 A gênese da autonomia no pensamento educacional	51
3.2 A autonomia no pensamento educacional nacional	52
CONCLUSÃO	59
REFERENCIAIS	60

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O presente trabalho pretende argumentar para a compreensão e o entendimento do conceito de autonomia na forma de organização das instituições educacionais¹ de ensino fundamental reconhecida como Gestão Democrática.

O objetivo deste trabalho, como o título aponta, trata do que chamo da questão da autonomia na concepção de gestão educacional do tipo democrática. Meu propósito foi de explorar alguns dos caminhos que se abrem na maneira de produzir a educação nacional a partir das alterações presentes na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional² (LDBEN/1996), e reforçadas no Plano Nacional de Educação³ (PNE/2007) no campo específico da gestão educacional. Os capítulos aqui reunidos fornecer um conjunto de elementos de reflexão que possibilitam a idéia de uma gestão democrática que tende a ser autônoma e participativa. Entende-se que a autonomia seja a grande contribuição que a gestão democrática proporciona no modelo de gestão, idealizado para efetivar a produção e o exercício de uma educação de qualidade no Brasil. Para isso, tentei descobrir nas obras⁴ analisados, seu "projeto" fundamental que diz respeito aos objetivos de uma gestão democrática e perceber os pontos positivos e negativos. Não pretendi resolver os problemas, muito pelo contrário, neste trabalho as questões iniciais examinadas se tornaram outras questões eventualmente discordantes e distantes do tema original.

Trata-se, logo, de uma exposição e uma reflexão sobre as possíveis transformações que a gestão educacional democrática nos autoriza a pensar e a problematizar a partir da idéia de autonomia. A preocupação fundamental é a de situar pontos em que há real alteração positiva na forma de proceder a atividade educacional proporcionada nas escolas diante nas implementações que a gestão democrática enfatiza.

Esta pesquisa possui uma abordagem metodológica qualitativa, de caráter bibliográfico e visa ao desenvolvimento sistemático de um estudo a partir das

¹ As instituições educacionais que nos referimos aqui são os estabelecimentos de ensino que proporcionam a educação básica. Este estudo não se detém a aspectos relativos ao ensino superior.

² lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

³ Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

⁴ Estamos nos referindo aos teóricos da educação como: Dermeval Saviani (1986), José Carlos Libâneo (2005), Gadotti (2005), Karling (1997), Vitor Paro (2001), Benno Sander (1995); entre outros.

contribuições teóricas de pesquisadores tradicionais sobre Gestão Educacional nas áreas de Política Educacional e Gestão Escolar; bem como tradicionais pensadores da área de Ética e Filosofia Social.

Estou consciente que falar de gestão educacional, hoje, no Brasil, é engajar-se num espaço muito polêmico e conflitante, porque sobre este assunto há trabalhos, propostas que, em diversas vezes, nada apresentar em comum um com o outro, quando não se excluem totalmente de maneira explícita. Neste caso, justifico essa peculiaridade como o resultado de uma pluralidade de perspectivas sociais, que defende que a educação seja proporcionada para objetivos socialmente diversos; culturais que entende que a educação com um sentido tradicional; políticas que assumem uma postura ideológica como ponto de partida para a compreensão e solução das questões. Esses elementos percebem a estrutura do problema de formas diferentes, logo, com construções teóricas conflitantes que desencadeiam resultados, por vezes, opostos. Contudo, o estudo e a produção de conhecimento, especialmente nas áreas de política educacional e gestão educacional nacional ainda apresenta grandes contribuições para serem desenvolvidas, como a capacitação adequada aos profissionais da educação, como funcionários e especialmente aos professores, ter um sistema administrativo flexível e dinâmico, o desenvolvimento de um projeto pedagógico direcionado e comprometido as necessidades educacionais atuais.

Não assumo um posicionamento sobre qual linha é a melhor, mais coerente ou ordenada. O termo conflitante, utilizado para explicitar algumas das posições das diferentes perspectivas é pensado no sentido de determinados antagonismos que são, no meu entendimento, fundamentais na elucidação da atividade de pesquisar. Cada corrente, linha, ou escola tem uma concepção particular do que seja a própria educação, sua tarefa e sua forma de atuação. Na minha perspectiva, cada uma tem um valor próprio na tentativa de apresentarem planos acerca desta realidade, pois esboçam soluções para um mesmo problema. Este trabalho não assume nenhuma como modelo.

O trabalho salienta a ampla e problemática necessidade da ação e do dever de uma conduta participativa dos membros de uma comunidade escolar a partir dos

princípios⁵ que a Gestão Educacional Democrática⁶ permite. Definimos a comunidade escolar como todos os sujeitos que participam afirmativamente nos processos formativos de cidadania em que

[...] abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (LDB, 1996, Art. 1º).

Compreendendo aqui os profissionais da educação, a saber: equipe diretiva, parte administrativa, os professores, os funcionários da escola, e representantes ligados profissionalmente à atividade educacional que produzem a educação. Esta especificação está conforme o Conselho dos Trabalhadores em Educação que diz, segundo Libâneo,

Para o CNTE⁷, “os profissionais da educação são todos aqueles que atuam dentro do ambiente da educação escolar [...] A formação e a identidade profissional têm de estar colocadas num referencial coletivo, que é o trabalho da escola” (apud Abicalil, 1997, p.11) (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.277).

Nestes termos, também podemos considerar como partes integrantes aquelas pessoas ou entidades próximas e identificadas com a comunidade como: associações comerciais, rurais, industriais e prestadoras de serviços locais. Também podemos pensar em entidades institucionalizadas como a Igreja, sindicatos, clubes e associações comunitárias. Estes elementos estão em conformidade com a margem de inclusão que o termo Gestão Educacional Democrática permite, e que a literatura do gênero tipifica.

Partimos do pressuposto que as instituições escolares são obras da trajetória da sociedade⁸, das relações estabelecidas entre os profissionais da educação, no

⁵ Conforme a apresentação do termo que consta na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o termo Gestão Democrática pode ser entendido como um princípio. O caráter de ser fundamento para o desenvolvimento de outros conceitos.

⁶ Em sentido genérico Gestão Democrática é um termo utilizado para significar o empreendimento de ações com a participação de todos os envolvidos, de tal forma que todos se responsabilizem por colocar em prática as decisões, de modo a obter os melhores resultados, que beneficiará a todos.

⁷ CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

⁸ A relação entre instituições escolares e sociedade abrange o campo educacional vinculado à cultura. É uma relação dialética na produção e sentido do conhecimento. As instituições educacionais desenvolvem a cultura para a sociedade, mas a própria cultura desenvolvida por ela é fruto da sociedade.

processo de produção da educação, e da comunidade que se relaciona direta e indiretamente com o serviço⁹. E, na sua tarefa de educar, estas instituições não tem como não representar e corresponder à influência deste meio social. As idéias de Lilian do Vale servem como uma caracterização exemplar desta perspectiva que:

A educação é um espelho fiel que nos reproduz com clareza o que uma sociedade é, o que ela deseja fazer de si e o que ela afirma desejar, tanto quanto as enormes distâncias que por vezes se criam entre cada um destes termos (DO VALE, 1997, p. 8)

Considerando a educação escolar radicada nestas relações, conjuntamente com o entendimento de que a gestão educacional democrática tem como escopo a participação efetiva dos membros da comunidade escolar, por via democrática, na administração, torna-se plausível estabelecer quais características identificam a autonomia em uma gestão educacional. Esta perspectiva apresenta a gestão democrática como resultado de um processo social que define como o objeto principal deste tipo de participação a mudança e a transformação.

A gestão democrática ocupa um lugar, um espaço político que precisa ser entendido pelos seus membros integrantes e utilizado por todos aqueles que possuem algum papel a ser desempenhado no processo educacional. Como qualquer outra forma de gestão, a racionalidade da gestão educacional é antes de tudo uma razão instrumental¹⁰, ou seja, a lógica da ação deste princípio opera segundo algumas práticas racionais que necessariamente levem para a adaptação das condições da realidade prática. Concordamos com a visão pragmatista de Moacir Gadotti quando afirma que: “A gestão democrática é, portanto **atitude e método**” (GADOTTI, ROMÃO, 1997, p. 36). Nesse entendimento, esse tipo de gestão não pode ser executada como uma singela estratégia de manutenção de decisões internas da instituição escolar ou de grupo diretivo, muito menos como uma simples cumpridora de um regimento de funcionamento. Então, a partir disto, temos a intenção de analisar o sentido que o conceito de autonomia¹¹ possui na estrutura

⁹ Que pode ser entendido aqui como o processo educacional que prepara para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁰ Expressão característica do vocabulário neo-marxista da escola da Teoria Crítica. “...razão instrumental consistia na forma estruturante e única da racionalidade social no capitalismo administrado” (HONNET, 2009, p. 11).

¹¹ Por autonomia entendemos, neste contexto, a capacidade e potencialidade para se dirigir por si na tomada de decisão. Tratando-se de instituições educacionais, seria a capacidade de se determinar

educacional na escola como uma instituição educacional positiva¹² com vínculos profundos na sociedade e no Estado. A escola, como uma produtora educacional, também compreende uma esfera política que precisa ser afirmada¹³. Ela possui característica de funcionamento que correspondem às demandas ideológicas, culturais e sociais. O firmamento do princípio de gestão educacional, como componente integrante, das Leis de Diretrizes e Bases da Educação nacional, de 1996, não especifica nem compromete as margens as quais esse princípio pode regulamentar, porém sabemos que ele vem atender uma demanda histórica por maior liberdade¹⁴ e espaço para efetivação do universo escolar mais próximo da realidade de cada instituição de ensino. Isto significa dizer que para a efetividade desta maior liberdade é imprescindível que cada ordenamento possua um universo político real e que sua identidade seja constituída consensualmente.

Na realização do projeto de pesquisa e consecutivamente para o decorrer da pesquisa nos amparamos nos pensamentos contidos nas obras dos professores José Carlos Libâneo, J. Romão, que atuam com agudeza e profundidade em alguns assuntos que nos interessa para apresentar as condições da autonomia. Também encontramos significativas contribuições no que se refere a parte de crítica histórica da administração e da gestão democrática escolar sob diversos aspectos da educação brasileira, nas obras de , Heloísa Lück (2002), Vitor Paro (1998), e do pensador e professor Moacir Gadotti (1997). Gadotti (1997), em especial, pautou o cenário do desenvolvimento histórico, ideológico e social da formação nacional, que Demerval Saviani (1986) juntamente com Benno Sander (1995) salientaram em aspectos sociológicos e legais que a educação envolve.

Também para esta tarefa é feita a utilização de autores que talvez não pertençam diretamente a tradição educacional, mas que, pelo seu contexto em assuntos afins se tornam convenientes. Trata-se de autores de uma tradição clássica em política como Platão (1991) e Aristóteles (1987), passando por Maquiavel (2001), Hobbes (1991), Locke (1999) e Rousseau(1999); indo até aos novos clássicos contemporâneos como John Rawls (2002)e Axel Honnet (2009). Pensadores que não produziram diretamente para a educação, mas que ao discorrer

sob a consciência do seu papel e do uso de uma determinada liberdade regulada por instâncias superiores.

¹² Regida por uma jurisdição vincula ao Estado.

¹³ Reconhecimento deste espaço interno como lugar legítimo de tomada de decisão.

¹⁴ Na ótica do Estado, essa liberdade é decorrente do processo de descentralização. Descentralizar foi a atitude governamental que atendeu aos apelos por maior liberdade e menos controle.

sobre o homem, a ética e o Estado muito podem nos dizer quando lidos com a proposta de clarificar sentidos adotados pela forma democrática da gestão educacional. Sentidos e conceitos talvez esquecidos sobre a sociedade, suas função, estruturas e finalidades.

Os documentos oficiais que orientam o funcionamento da educação nacional serão a fonte primária de análise, bem como os programas incentivados pelo governo, seguidas daí das considerações de especialistas na área de legislação educacional como o professor Dermeval Saviani e de outros também reconhecidos.

O tema é recente e ainda é difícil adotarmos uma postura doutrinal diante do trabalho, sendo assim, foi prudente fazer uma busca ampla que visasse a maior apresentação do assunto.

A pesquisa implica na busca de respostas para as seguintes problematizações: O que significa uma gestão educacional democrática autônoma? Que meios a autonomia pode ocorrer?

Para isso apresentamos aqui aquilo à estrutura do trabalho dividido em três capítulos e sub-capítulos que pretenderão atender às questões apresentadas. O trabalho inicia no esforço de situar a política educacional como possibilidade de incremento institucional que vise o desenvolvimento. Determinaremos as características que direta ou indiretamente adquiriram sintonia no discurso que a idéia de autonomia apresenta, com suas limitações e condições de possibilidade.

O segundo capítulo, a temática explorada será a definição e exploração da idéia de autonomia no contexto político e educacional. Defendo as possibilidades que esse termo pode assumir nas características atuais conforme a nossa política educacional. Em decorrência desta possibilidade, tópicos relacionados como liberdade aos efeitos da descentralização.

Por fim, no último capítulo intitulado de A Gestão Educacional nas instituições escolares - meio para autonomia. Apresentaremos a participação como método de trabalho e resultado do princípio de gestão educacional democrática. Tentaremos avaliar a idéia de desenvolvimento e possibilidade de mudança que a dinâmica proporciona. Também será pauta desta última parte a o significado pedagógico que a prática democrática proporciona.

O trabalho está dividido em três partes, cada uma delas ligadas na tentativa de apresentar uma argumentação que sustente a importância da autonomia como

benefício maior na prática da participação que a gestão educacional democrática
faculta.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA EDUCACIONAL NACIONAL

As políticas educacionais nacionais configuram-se, de maneira geral, como uma de suas características principais representarem o modelo político institucional desenvolvido pelo governo. Assim, tendo em vista essa perspectiva, confirma-se a afirmação de que para conhecer ao futuro de cada nação, basta que observemos com atenção o que se planeja sobre a política educacional.

Essa relação pode ser pensada com muita propriedade sobre o Brasil. As recentes políticas educacionais brasileiras possuem uma característica personalista, inventiva, e habitualmente estabelecida como uma aposta ou uma solução de um problema. Nossos primeiros ministros da educação são um bom exemplo. Já nosso atual ministro, ainda que seja portador de um discurso e iniciativa carregada destas características, se diferencia ao propor um projeto e não uma solução de um problema.

O governo Lula propõe, em seu plano educacional, a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, de forma que o Estado e a sociedade, bem como as diferentes esferas administrativas, atuem de maneira organizada, autônoma, permanente, democrática e participativa. (LIBÂNIO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.232).

A história recente da política educacional brasileira no período seguinte ao estabelecimento das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 nos apresenta a educação como vinculada à consciência sobre a importância da participação dos membros da comunidade escolar como tendência política e principal forma de mudança social. Esta mentalidade já era expressa na Constituição Federal de 1988 sob forma de princípio no inciso VI do artigo 206 que declara que: “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. O artigo que se refere como a forma de administração do ensino diz; “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios” (Constituição Art. 206, 1988). Na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional encontramos o termo:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (LDB, art. 14, 1996)

- 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.

Na elaboração de diretrizes para a educação e em outros documentos de interesse da política educacional nacional esse aspecto é dominante. No Plano Nacional de Educação de 2001, temos:

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (PNE, 2001)

Ao criar e possibilitar instrumentos que desenvolvam esta tendência, como a elaboração do projeto pedagógico, por exemplo, a participação é elemento referencial básico no tema de uma Gestão Educacional.

Nas últimas décadas do século XX, no Brasil, após a tentativa de aplicação de algumas concepções e adequações conceituais pertencentes à administração na organização escolar, e, principalmente, depois da crise no enfoque desenvolvimentista neste meio, o conceito de Gestão Escolar começou a refletir sobre seus meios e seus fins. Tendo em vista a consciência cada vez maior de que era crucial a participação de todos os componentes da comunidade escolar no compartilhamento e divisão de decisões sobre os rumos da escola, inaugura-se, no âmbito nacional, aquilo que se entende por Gestão Democrática.

Neste período observa-se uma crescente utilização do resultado dos conhecimentos acumulados e provenientes das ciências sociais na gestão da administração da educação, que se concebe na mesma linha da idéia de uma nova escola com uma nova estrutura. O país já sabe as características da sua população por meio de levantamentos cadastrais estatísticos. A população urbana desenvolve-se com aceleração e com novas tendências. Tendências novas eram importadas em troca de antigos sistemas excessivamente fundamentados em bases organizacionais e técnicas que não correspondiam às características da organização educacional. Isto representa uma alteração de perspectiva para entender o fenômeno educacional a partir de diversas variáveis. Percebe-se neste período que

os temas Gestão¹⁵, Autonomia, Participação¹⁶ da comunidade escolar se tornam de extrema importância, principalmente devido aos desafios colocados para a construção de uma sociedade¹⁷ mais democrática e coerente, opondo-se às estruturas administrativas centralizadas, rígidas e burocráticas. O amadurecimento da consciência política nacional, sob o modelo de pluralidade, com seus valores e apreços, são os modelos a serem seguidos e, por sua vez, é injetado nessa área sob a idéia de democratização¹⁸ e participação.

Esta mudança de paradigma rígido e burocrático para flexível e dinâmico não foi natural por razões políticas, históricas e estruturais, mas foi o começo do entendimento que a escola, vista como uma instituição ligada ao Estado e à sociedade possui uma vitalidade que não comporta a mesma sistemática padronizada que pode ser encontrados em outras instituições públicas. Sendo assim, a racionalização e a padronização, que são dois aspectos necessários para a capacidade administrativa do Estado¹⁹ a fim de gerenciar as instituições com vínculos sociais²⁰, são constantemente avaliados.

Falar em autonomia da escola é, sobretudo, ir contra essa estrutura e a idéia padronizada que desconsidera as particularidades. Estrutura que busca formar um padrão comum que interessa a estruturas estratificadas, “A escolarização de massa é um elemento importante na formação dos padrões de governo associados ao

¹⁵ Assumi-se a utilização de conceito gestão aquele mais próximo de administração. Quando se trata de gestão escolar, temos presente as idéias de Libâneo (2005), que diz que a gestão é uma atividade por onde mobilizamos meios racionais e procedimentos para atingir objetivos. E de outro importante pensador deste tema, Heloisa Lück (2002), que entende a gestão escolar como um trabalho associado e participativo de suas partes.

¹⁶ Por participação entendemos a atuação presente e constante dos elementos constituintes. Neste caso, os elementos são os membros da comunidade escolar.

¹⁷ “Um país marcado por tantas desigualdades sociais e por uma tradição histórica de autoritarismo, que alijou dos processos de participação a maioria da população, mostra-se carente de canais institucionais de intervenção popular na definição de políticas públicas que possam reverter o quadro que hora se apresenta” (GADOTTI e ROMÃO, 1997, p. 15).

¹⁸ As reivindicações históricas por maior liberdade e espaço no campo educacional estão em sintonia com o apelo que a sociedade brasileira mantinha desde meados da década de 60. A política brasileira se caracteriza por ser centralizadora nas suas decisões e pouco funcional. Grande parte do discurso que os teóricos da educação promovem está estabelecido sob este entendimento. Com exceção de Paro e José Libâneo, que não desprezam esse aspecto histórico, mas também apresentam fundamentações estruturais para a importância de modificação da estrutura administrativa educacional na busca pela qualidade educacional.

¹⁹ A capacidade administrativa do Estado brasileiro é caracterizada por ser de base legalista e constitucionalista.

²⁰ Na perspectiva do Estado, é coerente estabelecer assim, outras instituições sociais fundamentais como saúde e previdência operam com esses mesmos axiomas.

estado moderno” (POPKEWITZ, 1997, p. 64). A crença²¹ na participação está associada ao entendimento de que a produção do conhecimento necessita de espaço para fluir e ser positivo na formação do cidadão²² e de seus interesses.

Se pensarmos na educação adotando apenas os interesses da vida social, seguindo e entendendo os costumes, então nos cálculos de qualquer projeto educacional, temos que encontrar um propósito além do mero expediente de educar-se em si. O ideal da objetividade do conhecimento só é parcialmente realizado quando se conjuga a educação como apropriação da cultura e/ou preparação para o trabalho como apresenta a Constituição brasileira no artigo 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 (Constituição de 1988, art. 205).

Logo, faz-se necessário um razão maior, é aí que o papel social participativo que se torna preponderante, uma vez entendendo que, “Toda sociedade é forjada pela força do útil” (HOBBS, 1993 p. 51), é sensato acreditar que seja a força dessa utilidade que deve ser compreendida. Este é o espaço que o trabalho entra como o aspecto fundamental para nossa existência e que a educação deve também acolher. Reunimo-nos em sociedade pelos benefícios que dela podemos usufruir.

Ao entendermos o Estado como o atual sistema gerador daquilo que chamamos de bem comum²³, a produção e o sentido da educação reassume

²¹ A mentalidade velada nessa idéia seria de que o rendimento se daria apenas por uma liberalidade promovida pela descentralização, uma vez que centralizar é visto como sinônimo de tiranização e tecnicismo.

²² Uma visão filosófica e antropológica poderia dizer que o objetivo educacional primordial seria o de prepará-lo para estar em condições de viver na sociedade, ou mesmo municiá-lo para o futuro, influenciando na sua conduta política, econômica e social. Oferecendo condições para poder adjetivá-lo de civil, talvez bem antes mesmo de saber que possui uma faculdade racional. Nas palavras do professor Ghiraldelli, a educação age como “o meio pelo qual a sociedade se reproduz” (GHIRALDELLI, 2000 p.48). Defendo a educação como uma função vital na esfera humana, pois que nos possibilita transcender os obstáculos do mundo fazendo uso da razão. Ela está colocada para contornar nossa consciência de imperfeição e incompletude diante de nós mesmos e com o mundo. Em termos ideais, tem a finalidade de possibilitar escolhas para o indivíduo. Como um projeto, ela encaminharia os homens rumo a sua plena maturidade para fazerem as escolhas que desejarem de maneira livre e independente. Desta maneira a educação tem o papel de retirar o homem da inércia e colocá-lo diante da elaboração do seu projeto de vida, uma vez que possuímos a faculdade racional como suporte instrumental de manutenção da vida e não sermos dependentes de instintos que nos guiam.

²³ O conceito de Bem Comum pode ser entendido aqui como uma tentativa de estabelecer um padrão de costumes que garantam e proporcione a vida conjunta. Aristóteles entendia como a finalidade da Ética, no pensamento de Maquiavel o bem comum seria o sentido que todos os Estados livres e independentes deveriam produzir para seus cidadãos.

algumas tendências. Independentemente de juízos de valor, a possibilidade de uma efetiva ordenação da vida em grupo leva a uma sistematização de padrões que se deseja produzir. A educação encontra um novo significado por essa leitura. Teoricamente é plausível que os desígnios estatais pautem aquilo que se deseja instruir aos indivíduos, pelo menos é assim desde a promoção da educação pelo Estado, em que a educação deve representar algo além da erudição, e que vise o bem comum. A educação como obra patrocinada pelo Estado encontra seu sentido na formação de valores do cidadão²⁴. Isto significa dizer que ele será preparado para o desenvolvimento de qualidades cívicas²⁵. Em termos aristotélicos, o cidadão é aquele que tem a capacidade de “exercer as funções públicas” (Aristóteles, 1988, p.78), essas funções são próprias de homens livres e esclarecidos, competentes da sua importância e função no meio. Nesse sentido, a educação é o senti

Voltando para o atual panorama nacional, percebemos que o próprio governo²⁶ trabalha neste sentido e nos últimos anos vem gradualmente mostrando simpatia em favor da autonomia das instituições promotoras do ensino. Esta simpatia que pode ser entendida como manifestação de uma ideologia neoliberal na operação estrutural do processo de descentralização. Desta maneira, a efetiva participação da comunidade no processo educacional coloca-se como o grande desafio da própria educação e para os seus gestores.

“A participação possibilita à população um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento.” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 16).

Este processo não basta ser instituído, “A participação possibilita à população um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento.” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 16), pois deve ser fruto de um processo que demanda tempo. As democracias possuem essa estrutura de organização. Definem-se antes pela

²⁴ “Isto é, construir conhecimentos, atitudes e valores que tornem o estudante solidário, crítico, ético e participativo. (CONSELHOS ESCOLARES: democratização da escola e construção da cidadania, 2004, p. 20).

²⁵ Qualidades cívicas tradicionais que ainda possuem coerência são habilidades próprias de um bom cidadão, compreende respeitar das leis, ser patriota, contribuir para a ordem e respeitar as instituições.

²⁶ A partir de 1990, o tema é tido como uma dimensão do processo de descentralização assumida pelos nossos governantes. Ela deixa de ser uma expressão de demanda da comunidade escolar que pedia por maior autonomia, para passar a ser resultado da preocupação dos órgãos centrais, procurando redefinir quem deve assumir a responsabilidade da educação pública, tanto na definição dos seus conteúdos quanto por seu financiamento e resultados.

configuração do modelo de organização do que pela própria formação dos indivíduos.

1.1 A Reforma e política educacional

A análise histórica das reformas educacionais no Brasil tende a apresentar as políticas destinadas à educação a partir de uma relação de custo-benefício diante do investimento governamental e o seu retorno educacional. É uma visão pragmatista muito limitada ainda baseada na nossa tradição desenvolvimentista tecnicista adotada na década de 1940. Momento histórico caracterizado pela necessidade de desenvolvimento nacional, para fazer frente no competitivo quadro econômico internacional. Desde esta época, a função social da educação tem sido atravessada pela idéia de progresso econômico, e não social. Se comparada com políticas educacionais dos países vizinhos da América Latina, e mesmo aqueles com as mesmas características, notaremos similaridades históricas e políticas que confirmam o papel da globalização, do processo e no modo de produção capitalista como os maiores incentivadores desta lógica comercial que reduz a atividade educacional das instituições educacionais a algumas instruções técnicas.

Todas essas considerações evidenciam que o espaço escolar deve ser profundamente repensado. A arquitetura escolar, sob este aspecto as soluções reiterativas e estereotipadas, ainda vigentes, que se antagonizam com as necessidades sociais contemporâneas (ALVEZ, 2001, p. 253).

Para além dessa caracterização das reformas educacionais nacionais cabe também considerar a importância que esta reforma apresenta ao enfatizar o aspecto formativo por meio de especialidades técnicas e de competências, marginalizando os conhecimentos vinculado às Ciências Sociais e Humanas. Reformas e políticas públicas para educação, bem como qualquer política pública deve considerar prioritariamente o benefício social deste serviço, ou seja, toda a sociedade ou sua maioria mais necessitada, e não fazer disto um meio de realização de prioridades governamentais voláteis como saneamento de crises geradas por agentes econômicos externos.

As prioridades²⁷ de uma reforma educacional deveriam ser pautadas pelas necessidades sociais de acesso, ampliação e permanência em todos a níveis de ensino. Que considerasse esses fatores ligados à política econômica e à visão estratégica, mas que antes se centraliza sobre o atendimento das características elementares. A partir disto reconhecemos que “A escola não pode ignorar o contexto político e econômico; no entanto, não pode estar subordinada ao modelo econômico e a serviço dele” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.117).

A possibilidade democrática de gestão educacional nas instituições educacionais se efetiva quando houver sentido nas relações de ensino além do próprio ato de pertencimento a esta esfera social reprodutora e consumidora, porque depende da conscientização e domínio das condições de mudança daquilo que são os interesses sociais reais.

[...] a preparação para a vida social é a exigência fundamental, especialmente porque um dos pontos fortes da chama sociedade pós-moderna é a emergência de movimentos localizados, baseados em interesses comunitários mais restritos, no bairro, na região, nos pequenos grupos[...] (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.119).

Este processo faz os educadores passar, a partir daí, a se preocuparem mais com a responsabilidade social da gestão do ensino. Estes refletem sua condição e redimensionam sua prática. Abrem-se novos caminhos dentro das instituições escolares, não sendo mais possível ignorar a realidade social²⁸.

Conforme nossos estudos e pesquisas sobre o tema, os mais recentes desenvolvimentos teóricos ensaiam um enfoque cultural, destacando a relevância²⁹ individual e o benefício social como critério da prática e do estudo da gestão da educação. Esta seria a atual preocupação da política educacional e da administração escolar, pois se ocupam com o desenvolvimento do homem como indivíduo e cidadão na sociedade. Neste ponto, entendemos as instituições

²⁷ Erradicação do analfabetismo, gratuidade e qualidade educacional são bons exemplos de prioridades que o governo desde o período pré-ditatorial vem pautando, mas não consegue desenvolver com eficiência como política pública da educação. Isto porque são temas que são maiores que a esfera da educação.

²⁸ A política, a cultura e a economia que estão presentes nos indivíduos, agora também compreendem a visão escolar e educacional como objeto. A educação se retoma ao cenário político e assume seu principal papel como ferramenta de intervenção na sociedade.

²⁹ Segundo o professor Sander, na sua obra *Gestão da Educação na América Latina* (1995), uma administração educacional relevante avalia-se em termos de significados e das conseqüências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na comunidade.

educacionais como o ponto chave de todo o processo da educação. É nela que aqueles que necessitam de seus serviços, ou seja, todos os cidadãos encontram as bases para a edificação de seus projetos particulares. Uma gestão educacional como tal deve estar em conformidade com interesses e os projetos de vida da comunidade por meio do projeto de vida de cada indivíduo.

As reformas da política educacional nacional que se constituíram no final do século XX, mais precisamente nos anos 1990, no governo Fernando Collor, e do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentavam sua perspectiva política para a educação visando inserir o Brasil no mercado mundial e seguindo ditames de organismos internacionais.

A lógica economicista baseada em princípios provenientes da corrente teórica neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso reflete um sistema educacional vinculado primeiramente aos interesses do mercado,

O Brasil tem experimentado, desde o início da década de 90, amplo processo de ajuste do sistema educativo. Todavia, esse reconhecimento e esse empreendimento, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, deram-se de acordo com uma lógica economicista, cujo projeto educativo tem por objetivo último adequar a educação escolar as novas demandas e exigências do mercado. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.117).

Atualmente, sob a administração do governo Luis Inácio Lula da Silva, a política educacional apresenta um objetivo mais aproximado das carências da sociedade, a saber, aumentar o tempo de escolaridade dos cidadãos e proporcionar uma educação de qualidade que atenda os mais diversos campos³⁰ de sua atuação.

O ministro Fernando Haddad, atual Ministro da Educação, aposta na relevância e aplicabilidade de planos e fundos de desenvolvimento escolar para incentivar as metas que o governo estabelece para suprir as carências de todas modalidades de ensino.

³⁰ A Educação Básica foi contemplada pelo FUNDEB, que atende o público da educação infantil, ensino fundamental e médio e também contempla a educação de jovens e adultos. Outro ponto não menos importante são os estímulos e propostas no campo da formação de professores, educação profissional, ensino técnico, ensino superior com programas específicos como o REUNI e o PROUNI.

1.2 Significação do propósito educacional como premissa maior

Ora, se o benefício da educação é a melhora da qualidade de vida por meio do desenvolvimento de habilidades e potencialidades sociais, então quando era uma questão de mera sobrevivência a educação tinha um processamento mais simplificado, era individualizada e ainda não incluía a preocupação explícita de ser transmitida ou acumulada. No entanto, a mutação do seu sentido altera-se quando os indivíduos percebem que convivendo juntos e organizados em comunidade, todos encontrariam maior sucesso na produção da vida, “o objetivo da cidade é a vida melhor” (ARISTÓTELES, 1988, p.94), mesmo não sendo por desejo, ou seja, não como algo proposital. Nessa circunstância a educação passou a ser um segundo sentido, a saber, garantir a preservação do conhecimento acumulado.

Os indivíduos vivem juntos porque é a maneira mais próxima do bem viver, é deste modo que podemos entender uma reunião de indivíduos. Viver juntos é melhor do que qualquer outra forma. Em termos genéricos, “uma cidade é uma espécie de comunidade, e de fato é uma comunidade de cidadãos” (Ibid, 1988, p 90). As dicas, regras ou os detalhamentos sobre o tipo padrão de uma vida civilizada podem ser encontrados na observação da própria cultura de cada comunidade onde o indivíduo se encontre. Esse critério é universal, já que acredito poder ser aplicado sempre.

Concorda-se que, segundo a visão hobbesiana que enfatiza nosso interesse pelo meio social: “não buscamos a sociedade por si mesma, o que queremos é receber dela honras e vantagens” (HOBBS, 1993, p. 50). É isso que motiva nossas associações, pois “para quem observa com um pouco mais de atenção as coisas humanas, que todas as nossas reuniões se realizam ou por necessidade ou por desejo” (Ibid, p. 51). A visão que Thomas Hobbes apresenta sobre nossos interesses sociais ainda são claro e tem vigor, uma vez que o panorama permanece inalterado até nossos dias atuais.

No processo de socialização, percebemos a importância e as facilidades de viver em conjunto, novas habilidades nos são exigidas. A nova racionalidade exige do indivíduo algumas novas capacidades necessárias para sua preservação e para preservação do meio. É o que Romão chama de superação ao “individualismo zoológico” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 23). Não chamamos isso de processo democrático porque é um axioma vinculado antes ao cuidado de si (egoísmo) do que a qualquer noção de participação, mas é o princípio de um espírito que se

encaminha nessa direção, ou ao menos é a primeira parte deste processo³¹. O propósito educacional realiza sua função ao inserir o indivíduo na ordem social, colocando-o como parte de um todo maior, tendo ele noção dos seus significados e habilidade para participar desse espaço entre os demais.

Ao passar a conviver inserido numa reunião de indivíduos, a educação tem dois propósitos: primordialmente o de nos realizar enquanto indivíduos, e depois contribuir, por meio do aprendizado do meio cultural, para o bem comum. Ao viver em comunidade o desafio da educação é aliar nossos interesses aos interesses do conjunto, ou então não estar em disparidade de interesses. O indivíduo passa a possuir valores mais gerais, implicando novos comportamentos. Aqui, o grande desafio da educação é quase o mesmo da tarefa política, pois objetiva produzir e tornar harmônica a vida social dos homens. Disse quase, porque a tarefa da política não considera prioritariamente a realização individual³² como seu propósito, ou se considerasse, seria sempre submetido primeiramente ao conteúdo do conjunto social, ou a algum tipo de bem comum. Segundo Hobbes, a origem da sociedade se deu em função do medo, medo da morte e da aniquilação pelo outro. Parece contraditório o fato de optarmos pelo conjunto quando se sabe que é o outro aquele que mais tememos.

A tarefa da educação, nesta leitura, transcorre de forma individual, embora tenha por finalidade os aspectos mais gerais³³ de realização. Sua realização se dá num duplo sentido. Primeiro a realização pessoal. A tarefa educacional é preparar o indivíduo para a vida em grupo. Segundo, de forma ampla, fazer desta potencialidade uma contribuição para o conjunto. Pode-se dizer que a educação é o primeiro sentido concreto que temos na vida, pois ela nos apresenta como participante de algo maior onde nossa presença pode ser reconhecida como parte de uma humanidade. Mais adiante tentaremos apresentar como esse ideal de humanidade é superado pela tarefa educacional e alcança a idéia de sobrevivência no meio social por meio do trabalho. Essas exigências educacionais vão além do acúmulo cultural, pois requerem altos níveis de aperfeiçoamento técnico.

³¹ Rawls (2002) estabelece uma teoria da justiça com base numa atitude egoísta de se preservar. (Ver Rawls Introdução)

³² Algumas perspectivas liberais radicais assumem essa postura, como no caso do Neo-Liberalismo inaugurado após 1945, mas como corrente ideológica clássica, o liberalismo político proposto por Locke (1999) abolia essa conjuntura e assumia uma posição conservadora.

³³ Tratando-se de educação: "A escolarização de massa é um elemento importante na formação dos padrões de governo associados ao estado moderno" (POPKEWITZ, 1997, p 64).

No nosso entendimento, o desafio contemporâneo da educação não se distanciou destas metas elementares. Nossa legislação nacional aponta atender para essa problemática. A autonomia que a nova idéia de gestão busca proporcionar para a realização de uma educação melhor nasce desse ideal de fazer um individuo um ser preparado para as circunstâncias do seu tempo. As especificidades que a tanto autonomia como pressuposição de auto-organização e a responsabilidade como uma consciência na construção de relações entre objetivos e meios proporcionam, busca refazer esse sentido que a educação talvez tenha perdido, se algum dia possuiu, na sua forma de organização.

CAPÍTULO II

A EXPRESSÃO GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

Este conceito vincula-se oficialmente na prática educacional a partir da inserção legal sob a forma de princípio em lei, ao qual o ensino está fundamentado e deverá ser seguido pelos componentes da estrutura educacional. Contudo, sua história caminhava juntamente as perspectivas de liberdades políticas e uma formação democrática anterior,

No fim dos anos 70 e no início da década de 80, esgotava-se a ditadura militar e iniciava-se um processo de retomada da democracia e de reconquistas dos espaços políticos que a sociedade civil havia perdido. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.138).

Encontramos sob forma de inciso do artigo 5^a, na mais recente Constituição Nacional, na seção I, sobre a educação, no Capítulo III que fala acerca da educação, da cultura e do desporto a seguinte citação: “A gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. O que isso significa ou nos permite interpretar? Significa que na época não se tinha ainda uma precisão sobre o que deveria ser definido, no entanto, sabia-se que não se desejava aquilo que estava sendo produzido a partir de um modelo político administrativo considerado autoritário e unilateral praticado no interior das instituições educacionais.

A legislação que pautava os assuntos educacionais não legitimava a participação e não reconhecia nenhum espaço “democrático”. Logo, era prudente apelar em lei para a possibilidade real de mudança. A constituição de 1988 inaugura oficialmente essa expressão e atende à proposta.

Em 1996, o documento que regulariza o sistema nacional de educação, conhecido como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apresenta este princípio logo no artigo 3^o que discorre acerca dos Princípios e Fins da Educação Nacional. Neste artigo, inciso VIII diz o seguinte: “Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. A LDB institui esse conceito, mas neste primeiro momento não o valora nem o determina.

Significativo mesmo é apresentar o artigo 14^a da mesma LDB que delibera sobre a liberdade que os sistemas de ensino terão para especificar os meios de

efetivação da gestão: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios”. Aqui já podemos visualizar o que são estes princípios, ou melhor, aquele valor maior que norteará a gestão democrática, são eles: a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”, (ibid, 1996) e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (ibid, 1996)

A Lei de Diretrizes nos elucida com uma aproximação acerca do espaço que orbita este princípio de Gestão educacional. Este espaço é a escola. Juntamente a ele encontramos a liberdade com o espaço de possibilidade de realização de parâmetros de administração. Sobre ela é que se exercerão as formas de participação e atuação da comunidade segundo a lei. Temos que salientar aqui a forma genérica tanto quanto as definições de atuação. As ações mediadas pela gestão democrática só possuem dois requisitos, serem participativas na elaboração das normas da gestão e na efetividade do projeto.

Ao nos debruçarmos sobre outro documento importante da educação nacional, o PNE de 2001, que tem por natureza definir as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, encontramos como um dos objetivos do plano o da democratização da gestão do ensino público. Este documento determina a participação de profissionais e comunidade, já anteriormente apresentada, na elaboração em conjunto do plano político pedagógico:

Nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (PNE, 2001).

Assim diz na sua introdução. Mais adiante, com um maior grau de esclarecimento, demonstram-se os elementos que estão sendo convocados para a participação: “Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação”. Se a gestão democrática é uma forma de organizar as relações, de distribuir os serviços,

funções e responsabilidades, onde o diálogo e a comunicação constante são necessários, qual o limite das competências³⁴ de cada parte?

Prosseguindo o texto, encontramos uma indução do resultado esperado: “A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação” (PNE, 2001).

A idéia que preliminarmente está em exposição nos documentos oficiais da educação nacional, mesmo que de forma dispersa e ampla, é de que a Gestão Democrática seja uma forma ideal de tomada de decisões sobre alguns encaminhamentos que dizem respeito as instituições educacionais. Este é processo que envolve a participação de diversos elementos que desempenham papeis singulares no mundo escolar e na atividade social. Envolve também situar de que tipo de liberdade está sendo proposta quando se faculta para os gestores definir a maneira de organizar essa gestão. Essa regulamentação significa que tipo de poder que antes não havia? Sinceramente Não sei dizer se a autonomia vigente tem em seu raio de ação essa maleabilidade para ser flexível e se adequar a tanta especificidade. Normalmente esta especificidade é resolvida a partir de uma questão educacional e não como algo político. Isto porque qualquer alteração desta perspectiva significaria diminuição do poder de determinação executiva estatal sobre o campo institucional, o que é hoje entendido como resistência à transformação.

Trata-se de conceber o processo de ensino na escola com um sentido de realidade e utilidade na construção do conhecimento. Assim teremos a construção do conhecimento social integrado com a vida de cada um, algo que a noção de administração no poderia conceber. Administrar é operar o gerenciamento de recursos, envolve estratégia racionalizadora em uma lógica de custo benefício, sistema muito distante de endossar práticas e buscar soluções conjuntas a partir de

³⁴ Alguns empecilhos para a efetivação de processo democrático passam primeiramente pelo déficit na formação específica do profissional professor. A estrutura do processo de formação de professores quase nada prepara para o exercício da construção do ambiente democrático. O que podemos encontrar com certa boa vontade são indícios de valores democráticos que são adotados e interiorizados sem a consciência adequada da maneira como instituí-los como via de realização de processos maiores. Ou seja, sabe-se genericamente quais sejam os valores e princípios comuns de uma comunidade democrática, no entanto desconhecem os mecanismos pelos quais se desenvolve a efetividade destes. Sabe-se o que se quer, mas não conhecem o caminho para chegar. Ou se conhecem é por uma determinação particular de cada um. Este ponto é importante apresentar porque representa um erro capital já estabelecidos no cerne da formação do principal profissional do meio educacional.

um ambiente pluralista. O termo administração não combina na atividade educacional segundo alguns autores como Gadotti (2005) da área, outros, como Vitor Paro não diferenciam pois entendem que a diferença é ideológica.

2.1 A Gestão democrática como resultado do processo de descentralização

A concepção de Gestão Democrática na educação está intimamente ligada ao conceito de participação e inclusão política. Também pode ser interpretado como uma conseqüência do processo de descentralização. Por esta razão podemos dizer que significa algo positivo, pois o resultado encaminha a possibilidade de atingir autonomia.

A amplitude da gestão democrática está presente, como vimos anteriormente, na realidade legislativa educacional brasileira desde 1988. Desde então essa expressão vem sendo utilizada para encaminhar uma tendência que aposta na formação da cidadania.

Porém, se analisarmos a história recente do termo, perceberemos que se trata, antes de tudo, de uma disputa pelo reconhecimento de um espaço territorial real de dentro da escola. Este espaço, até então comum da cultura escolar, é apropriado como um território detentor de poder instituinte, que determina algumas variáveis comuns do âmbito político-educacional-escolar. Trata-se do reconhecimento de um fenômeno político típico de esferas em constantes mudanças. A escola representa, por diversos fatores, um espaço que reflete as diferentes mudanças ocorridas no universo social, político, socioeconômico, administrativo, além da própria identidade da instituição. Intuitivamente, isto significa dizer que o reconhecimento de um espaço com forte de poder que determina características formadoras da identidade escolar e educacional agora é também promotor, por lei. Nada disto seria pensado se não fosse instituído no ordenamento político administrativo a mentalidade descentralizadora.

O aspecto político desta prática é a autonomia como possibilidade de gestão. O aspecto administrativo transfere os processos deliberativos do centro para a periferia, favorecendo processos democráticos de gestão. “a luta pela descentralização consistiu, principalmente, na luta pelas autonomias locais a fim de perseguir, além da descentralização, objetivos de democratização” (BOBBIO, 2000, p. 332).

Podemos afirmar que esta inclusão é o espaço para a construção de uma nova realidade educacional com ênfase no desenvolvimento individual e social uma vez que tenha a participação efetiva dos seus membros rumo à autonomia institucional e autonomia individual; “A autonomia é fundamental para o desenvolvimento do homem, como também das instituições” (KARLING, 1997, p. 3). A gestão como descentralização tem caráter formador da cidadania que essa concepção possibilita, encontra aqui um dos mais fortes respaldos para sua efetivação. Resta saber se a atividade dos profissionais da educação está em conformidade com essa nova realidade.

O entendimento da realidade que uma concepção desta magnitude nos oferece no presente momento, nos faz dar um passo atrás a fim de entendermos de que maneira chegamos aqui. Cabe então apresentar uma leitura histórica que mostre o processo de desenvolvimento deste termo que hoje possui um valor intrínseco. A estrutura da Gestão Democrática como aplicação de uma forma de organização apresenta-se com uma alternativa menos ligada a um ideal moderno e liga-se a um ideal ainda tradicional, em que não encontramos um apoio ao papel representativo. Na Gestão Democrática todos são, a priori, representantes de seus direitos que devem ser respeitados com consideração. O enfraquecimento³⁵ do papel representacional elege a figura de cada uma como ser político singular. Esta concepção vai contra a idéia de um poder maior e soberano que possa ter a tutela por meio do controle político. Encontramos a raiz histórica desta perspectiva na medida que percebemos que a construção do conceito de Gestão Educacional Democrática nasceu das desarmonias entre determinações administrativas estabelecidas por formas de governo autoritárias sobre a política educacional institucional que buscava por espaço político para se determinar conforme suas peculiaridades.

O desenvolvimento da história da concepção de gestão educacional democrática é marcado por uma busca pelo reconhecimento de um costume, independente de uma regulamentação específica geral. O confronto e a dificuldade de atendimento a um apelo desta natureza mostram compatíveis com a realidade política nacional do período em que situamos o germe deste entrave, a saber, década de 1970.

³⁵ O enfraquecimento é decorrente da fragmentação do poder decisório, em relação a forma de poder centralizado, agora o poder está diluído .

Como uma reivindicação da classe educacional, a concepção de Gestão Educacional Democrática estabeleceu-se de forma ampla sem se preocupar num primeiro momento em consolidar suas bases epistêmicas³⁶ e sim em garantir a licença de seus componentes em participar ativamente das decisões sob a forma de direito. O excesso de autoridade resultou num momento de liberdade indeterminada sob forma do direito político.

Podemos dizer com certa liberdade que a Gestão Educacional Democrática sintetiza a vontade de fragmentação de um poder centralizado, fixo e pré-determinado encontrado tipicamente em estruturas burocráticas e pouco complexas. Uma instituição escolar não comporta características que dão sustentação a este esquema. Das instituições sociais, a escola é aquela que mais necessita de espaço para desenvolver seus processos e decidir rumos políticos, administrativos e pedagógicos. Espaço para desenvolver a pluralidade, a diversidade “Esta diversidade, todavia, somente é democrática se as condições básicas, isto é, a materialidade objetiva e subjetiva de produção social da existência humana for efetivamente igualitária” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 13).

Foi a mediação dos encaminhamentos históricos, casado com a idéia de desvinculação do papel estatal, promovido por uma ideologia liberal, que resultou na abrangência e na polissemia que o termo detém hoje.

Os argumentos a favor da descentralização da tomada de decisões são baseados numa postura liberal democrática, que defende que aqueles mais intimamente ligados aos problemas diários das instituições devem ter a responsabilidade para procurar soluções (POPKEWITZ 1997, p.176).

No entanto, seria ingênuo desconsiderar que não há interesse do Estado em manter um profundo controle sobre a instituição social que maior potencializa a sua capacidade para influir sobre seus cidadãos. O alargamento que encontramos hoje situado a concepção de Gestão Educacional Democrática envolve uma mudança das regras do panorama político que só pode ser realizada na nossa contemporaneidade.

Possuindo o espaço, que significa a possibilidade para o acontecimento político; as regras que são o modo como as coisas devem proceder, agora só resta

³⁶ Ou seja, seus fundamentos e justificativas de aplicação concreta, conforme uma interpretação histórica e metodológica aplicável.

situar quem são os atores políticos e sobre que tipo de atuação será desenvolvida as características será efetivada essa Gestão Democrática.

Qual o significado de autonomia quando estamos nos referindo a uma instituição educacional que necessariamente está em sintonia com a sociedade e ligada ao Estado? Seria importante apresentar as maneiras de cumprir as exigências que esse vínculo se caracteriza, e os conteúdos que o âmbito social e educacional exige. As necessidades da comunidade juntamente com o cumprimento dos objetivos formativos típicos da escola.

As potencialidades formativas que a comunidade da escola oferece irão mais além da simples interação com o espaço estabelecido, o universo político preenchido pela interação desdobrará novas possibilidades. A chance de edificação de uma nova idéia de cidadão tem base para se apoiar e se desenvolver.

2.2 A Gestão Educacional como meio para autonomia

A implantação da Gestão Educacional Democrática significa um novo enfoque de organização, em relação aos modelos estruturantes anteriores, que ocorre pelo reconhecimento da dimensão participativa política e social na esfera das instituições educacionais.

A organização escolar funciona com bases em dois movimentos inter-relacionados: de um lado, a estrutura e a dinâmica organizacional atuam na produção das idéias dos modos de agir, das práticas profissionais dos professores; de outro, estes são participantes ativos da organização, contribuindo com a definição de objetivos, com a formulação do projeto pedagógico-curricular, com a atuação nos processos de gestão e de tomada de decisão (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.307).

Indo além da perspectiva administrativa, a Gestão Democrática tende para a transformação dos diferentes modos que a escola possui para influir na busca pela formação de cidadãos com consciência de seus direitos e deveres que efetivem melhorias na qualidade social. Nessa intenção:

A contribuição significativa da escola para a democratização da sociedade e para o exercício da democracia participativa fundamenta e exige a gestão democrática na escola. (CONSELHOS ESCOLARES: DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA, 2004, p. 20).

Surge sob forma de lei ordinária para representar novas idéias sobre o modo de funcionamento destes estabelecimentos de ensino. Como um paradigma, a forma de atuação da gestão democrática abre para novos rumos que valorizam aspectos que até então não eram considerados, dando amplitude ao significado da esfera educacional.

As instituições de ensino são e sempre serão entendidas como sistemas dinâmicos, e como tais devem ser entendidos com suas características singulares. A Gestão Democrática como proposta, almeja, seguindo seu parecer regulamentado, dar este reconhecimento à dinâmica, à complexidade da natureza social e assim, interferir e transformar a realidade que se apresenta sob modo participativo da comunidade; “A concepção democrático-participativa baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2002, p.325).

Neste sentido, este trabalho busca apresentar a autonomia como um resultado e uma justificativa legítima dos processos que a Gestão Educacional Democrática autoriza-nos a pensar. Para isso será falado agora sobre a efetivação de um lugar político, um espaço público reconhecido que, até então, efetivamente não existia. Este lugar político é o resultado da passagem de um não-lugar³⁷ como um lugar central para a contribuição que este processo implica na relação entre cidadania e democracia. Este lugar é produto da participação ativa da comunidade educacional e ponto de partida de uma gestão democrática.

A educação escolar está desafiada a encontrar formas de encontro enriquecedor entre esses saberes, a repensar sua proposta pedagógica e sua organização de tempos e espaços, para que possamos falar de uma reinvenção da escola. Como resultado, a gestão da escola está exigindo mudanças. O envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar e da comunidade local torna-se indispensável e decisivo para o planejamento, a execução e a avaliação do trabalho educativo escolar. Especialmente a definição e avaliação dos objetivos, metas, ações e inovações demandam uma efetiva e ampla participação. (CONSELHO

³⁷ Fundamentados na teoria antropológica de Marc Auge (2005), não-lugares são espaços naturalmente não estabelecidos na esfera social que não são reconhecidos como lugares por apresentarem a característica de serem transitórios e não implicarem em produção de relações sociais. São hiatos de sentido antropológico direto, mas na relação a nós mesmos, não nos diz nada, mesmo possuindo uma esfera muito próxima a nós. A nossa pós-modernidade está repleta destes conteúdos. A análise política deste termo pode ser diretamente aplicada quanto a escola. A gestão democrática ativa este espaço transitório que a escola e dar significado, transformando este não-lugar em lugar.

ESCOLAR: CÍRCULO DE CULTURA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, 2006, p 12).

A construção da autonomia é um processo coerente de organização, de alcance de dentro para fora das unidades de ensino, bem como do emprego de pessoas e de recursos, de forma participativa, para que os objetivos sejam realizados. Isso é Gestão Democrática, condicionada à consciência dos limites e possibilidades que os estabelecimentos de ensino possuem acerca do seu meio, da sua cultura e valores. Neste caso, a gestão democrática é um novo conceito de organização educacional que prioriza por alguns valores negligenciados por antigas práticas administrativas.

Quando analisamos a história da política educacional do Brasil, percebemos que o controle de decisão sempre esteve presente nas reivindicações tanto dos profissionais da educação, quanto a comunidade. Porém, não havia instrumentos que possibilitassem essa realização. A gestão escolar surge então como alternativa a fim de superar as limitações de enfoque administrativo, racionalizador, e por essa razão reduzido, para redimensionalização, no contexto de uma nova perspectiva de atuação que parte da condição de autogerenciar-se a partir dos seus limites. “A autonomia é sem dúvida um dos mais importantes princípios de gestão” (KARLING, 1997, p. 15).

As limitações que os sistemas educacionais estavam submetidos, em certa época, marcada pelo autoritarismo³⁸, baseado num modelo hierarquizado de produção, pela rigidez estrutural poderiam desempenhar apenas parte de toda potencialidade, uma vez que as instituições de ensino desempenhavam um modelo rígido de estrutura, que não comportava e, por assim, falhava em cumprir o seu papel social de construção da cidadania.

Com a abertura para um novo meio de atuar, o processo de gestão, o democrático, provoca uma nova relação, fruto de visão estratégica de todo processo. Forma-se então um espaço para discussão de características específicas da identidade escolar distantes de antigas práticas instituídas e homogenizantes. Este espaço é democraticamente constituído, mas ainda precisa da relação política para caracterizá-lo de fato.

³⁸ Moacir Gadotti define a relação da educação com a prática autoritária da seguinte maneira “...o autoritarismo apresenta-se como forma tecnoburocrática, parece inviabilizar o próprio sistema educacional.” (GADOTTI, 1988, p. 83).

A relação política que se dá entre todos os componentes da comunidade educacional estabelece a interdependência entre os membros da comunidade e na participação dos componentes como condição para a gestão democrática. O conjunto de normas, comportamentos e valores comuns decididos entre os membros da comunidade escolar determinará a natureza da característica política. Natureza que é mutável uma vez que ela é resultado de tendências.

A participação individual e coletiva favorecem são a essência da política democrática institucional. Tanto a individualidade como a coletividade preenchem conjuntamente sobre os processos decisórios. Seria a forma de tomada de decisão apontada por Libâneo; “Defende uma forma coletiva de tomada de decisões” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2002, p.325). Sem recair numa radicalização do processo democrático, a gestão democrática como princípio político para autonomia refere-se ao desafio de encaminhar a participação individual e a participação coletiva no processo democrático.

Podemos dizer que a realização da autonomia depende da relação estrutural da política. A politização promovida implica a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar.

Com essa leitura, a autonomia pode influir positivamente na qualidade de ensino por meio da gestão educacional democrática no aproveitamento e na flexibilização das estruturas administrativas para elaborar, por via participativa e colaborativa de desenvolvimento de sistemas que organizam a relação escola sociedade, ou seja, o processo de gestão é alvo de interesse educacional.

A motivação para investigar e proporcionar a formação da cidadania no espaço escolar está condicionada a fatores que fazem parte prática da nossa vida. Maquiavel, por exemplo, radicava no interesse do cidadão³⁹ em participar como razão do sucesso e prosperidades das repúblicas. A população brasileira que faz uso dos serviços de educação pública não tem os direitos fundamentais assegurados porque não participa diretamente, sempre foi representada e porque é ignorante desta esfera. Nossa leitura democrática é tutelada e direcionada por uma representação equivocada; ligamos democracia a processos decisórios esporádicos, por isso simplesmente os cidadãos desconhecem seus direitos, possibilidades que

³⁹ O cidadão era aquele que participava da vida ativa da cidade, que estava envolvido nos negócios. Fazias dos seus negócios os negócios do estado.

possam garantir uma vida digna, entre estes se encontram educação plena, saúde, e trabalho.

Se nós buscarmos um conceito de democracia na história brasileira, nós vamos procurar definir a democracia como um regime político. Uma forma de organização da política na qual estão presentes eleições periódicas, uma competição pelo poder político, liberdade de organização e associação por parte dos cidadãos, e ausência de restrições para que exista a participação dos membros da comunidade nestes processos.

Nós temos uma tendência, quase que natural de definir a democracia através da participação política do cidadão em cenários políticos vinculados a processos eleitorais. Há uma inclinação nossa, que nos faz associar a idéia de democracia com a idéia de representação. Participação política por meio de eleições com duas finalidades, escolhas de governante e escolha de representantes.

A idéia de representação, portanto, é uma idéia que de uma maneira naturalizada acabou por se confundir, por estar diretamente associada a nossa definição mais espontânea, mais intuitiva do que significa democracia.

O ponto que é interessante propor neste trabalho é tentar fazer uma distinção conceitual entre o que classicamente se definiu como democracia e o que classicamente se definiu como representação. Na verdade essa associação que fizemos é recente. Uma investigação sobre a história do pensamento político veremos que essas duas idéias nem sempre andaram casadas; pelo contrário, essas idéias tiveram um convívio muito difícil.

Se analisarmos o pensamento político do século XVIII e consultarmos os principais teóricos políticos do período (Rousseau (1999), Montesquieu, Madison, Diderot), em busca de uma resposta para a pergunta o que é democracia? Estes autores apresentam a democracia como formas de organização da sociedade que existiram no passado e não existem mais, que exigiam território e que este fosse pequeno com população socialmente homogênea sem desigualdade. Maquiavel⁴⁰ (2001), que entendia democracia como república, caracterizava e exigiam um grande espírito cívico. Chamou de ética republicana um grau elevado de envolvimento das pessoas com causas de natureza pública. Para este autor, o

⁴⁰ Como historiador, Maquiavel pesquisou o sucesso político de Florença e Veneza e apontou o sucesso do desenvolvimento destas repúblicas a participação popular intensa (MAQUIAVEL, 1998).

público era mais importante que o privado. A preocupação da população com aquilo que é público é a condição da existência da democracia ou república.

É muito claro para estes pensadores sociais que democracia era um experimento que já havia ocorrido no passado. Quando analisamos os exemplos, automaticamente estes clássicos nos apresentam Atenas ou Roma num certo momento até se tornar uma oligarquia (ANTISERI, 1999)

Ora, qual a característica deste experimento político de natureza democrática? O princípio de isonomia, o princípio que determinava que todos os membros da comunidade política têm o mesmo peso se tratando de política. O que a gestão democrática propõe é uma participação marcada pela pluralidade. Nos processos deste tipo, quando todos levantam a mão, cada uma das mãos é contada como tendo o mesmo valor das demais.

Esta foi a grande inovação política de Atenas no século VI A.C. Em outros lugares e cidades quando as mãos eram levantadas, cada mão tinha um valor. Umavam mais que outras. Eis que temos as aristocracias, as oligarquias. O princípio de isonomia afirma que, independentemente da posição social das pessoas, ricos ou pobres, quando se tratava de decidir questões políticas cada um era determinante (BUBER, 1997). A cidade fazia de todos os homens adultos naturais da cidade governantes com o mesmo peso. A política era sem delegação ou nomeação ou representação, pois o poder era exercido diretamente. A ideia de democracia onde a força, o poder é exercido pelo demos (povo). Quando era necessário que alguma tarefa fosse desempenhada por algum grupo (como um tribunal), evitavam que este grupo fosse escolhido por eleição.

O que hoje é forma democrática, para os antigos a eleição é uma concepção aristocrática. A eleição faz com que os melhores sejam escolhidos. De modo geral, nos orientamos para escolher os melhores. Uma sociedade onde pessoas são escolhidas para fazer algo não é democrático para os gregos. Os traços clássicos da democracia grega estão presentes nestes fatores como a isonomia, participação direta, eleição por sorteio, ausência de representação.

Este experimento⁴¹ de um século no mundo grego, desaparece do mundo ocidental, mas não desaparece completamente. Algumas cidades italianas até o século XVII (Veneza e Florença) ainda mantinham essa técnica de sorteio para a

⁴¹ Antiseri (1999) atribui essa busca como um exemplo de aplicação do futuro pensamento humanismo.

escolha de pessoas para o cumprimento de tarefas. Nestes lugares, o sorteio era feito entre os aristocratas, mas salienta-se que mesmo assim mantinha-se o critério da aleatoriedade como critério de seleção para a execução de tarefas públicas.

Porém com um modelo de gestão governamental fundamentado no neoliberalismo, se dificulta o fortalecimento da democracia e da cidadania, sendo esta entendida como garantia dos direitos civis, políticos e sociais. É nesse quadro de fragilidade do regime democrático e da cidadania, e por acreditarmos na educação como instrumento de formação da cidadania e na escola como instituição social que trabalha com a socialização do conhecimento, formação de hábitos, valores e atitudes, procuramos verificar qual a contribuição da escola para a formação da cidadania participativa.

Na história do povo brasileiro nunca se falou tanto em cidadania e em participação como nas últimas décadas, fato que se desenvolve após o término dos governos militares, período de mutilação da cidadania. Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 pode ser considerada o marco não apenas da redemocratização brasileira, mas também da instituição das bases de um regime político no qual a população é chamada a participar e a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local. Há que indagar, porém, sobre os limites para a consolidação dessa nova ordem democrática, em razão das grandes distâncias sociais que separam as pessoas, as regiões, as cidades e até mesmo os bairros, em mundos contrastantes em termos de condições e qualidade de vida. Neste artigo, pretendemos discutir exatamente o problema da democracia a partir das condições para sua efetividade no contexto brasileiro. Para tanto, nos parece fundamental começar discutindo o próprio conceito de democracia e sua relação com a cidadania. “Não há cidadania sem democracia.” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 38).

2.3 Criação e efetivação do espaço político

Para a criação do espaço político não basta apenas uma lei que faculte a gestão democrática, ou que se instaure a participação. Leis só possuem valor de fato quando foram compreendidas por aqueles que são afetados por ela. A lei apenas faculta e torna lícita uma prática. As regulamentações que estabelecem a

gestão democrática do ensino reconhecem a legitimidade do espaço político como forma de preparação para a cidadania. Porém, neste caso, não basta uma regulamentação; mas, sobre o desenvolvimento do espaço apropriado, com indivíduos capazes e participação da comunidade.

As políticas educacionais anteriores da gestão democrática não valorizavam todo conjunto de ações que formam o cidadão. Estas ações não estão somente dentro da sala de aula, mas sim em todo ambiente educacional. Formar o cidadão não significa reduzir ao que ele aprende em sala de aula, mas sim abrange toda esfera social que ele está inserido.

De um modo geral, os analistas de nossa formação histórica cultural, têm insistido direta ou indiretamente na nossa “inexperiência democrática”. Na ausência, no tipo de formação que tivemos, daquelas condições necessárias à criação de um comportamento participante, que nos tivesse levado à feitura de nossa sociedade, com “nossas próprias mãos...” (FREIRE, 1999, p. 74).

É compreensível que essa mentalidade não estivesse presente em tempos de repressão e ditadura, uma vez que estes estados de exceção exercem uma função administrativa burocrática, rígida e tecnicista. Mas considerando a prerrogativa da gestão democrática sob forma de lei da Constituição Nacional de 1988, a questão volta-se para o reconhecimento de espaços⁴² de participação.

Com a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas definições das ações da escola, há a definição deste espaço.

Vencer em parte a visão burocrática e hierárquica do sistema de funcionamento das instituições escolares foi apenas parte do processo das mudanças que a gestão democrática proporcionou. Ainda há funções e posições que ainda precisam evoluir para conquistar uma lógica de ação coordenada de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos membros neste novo paradigma. A complexidade do trabalho gerado nas funções novas que compreende as atividades educacionais, são a percepção da importância da contribuição individual (competência) e da organização coletiva. O papel do professor é central nessa análise, uma vez que ele é canalizador do processo que desenvolve a escola;

⁴² Estes espaços são espaços de participação política, onde uma variada série de atividades são orientadas com finalidade política. A eleição para diretores de escola é um exemplo destes espaços de participação política, onde a comunidade contribui diretamente para uma decisão política.

Há um complexo vínculo coletivo entre os diversos agentes que atuam na escola. Compreender essa complexidade significa ampliar a concepção do papel histórico e cultural da instituição no mundo contemporâneo e buscar definir a identidade profissional de cada um destes agentes (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.276).

A novidade que a gestão democrática educacional programa, se estabelece na alteração que ocorre na função dos profissionais da educação. O processo envolve dois tempos diversos, com duas realidades próprias. O papel que esses profissionais anteriormente desempenhavam nas suas atividades, qualificava-os como um agente com funções estabelecidas por uma burocracia administrativamente pressuposta, condicionada a uma prática. Chamo genericamente estes profissionais de agentes administrativos. A mudança paradigmática que a gestão invoca, provoca a transformação deste mesmo agente administrativo em agente Político. Diferente do agente administrativo, o agente político é um ente social que compreende todas as definições que anteriormente possuía, a diferença está na incorporação de capacidades específicas para lidar no ambiente político.

Como um dos resultados dos seus processos, a escola, como uma instituição de ensino é também um espaço político natural, pois é uma comunidade. Um espaço repleto de conflitos, jogos de interesses e confrontação de correntes ideológicas distintas. Por essa razão que as instituições de ensino sempre tiveram uma aspiração ou pretensão política. A gestão democrática do ensino vem propor o reconhecimento desta esfera que, na maioria das vezes, se limitou a transmitir a ideologia dominante ou aplicar as resoluções sem levar em conta os interesses próprios.

Por espaço político podemos entender como um palco de ação onde algumas características de interesse comum da instituição é necessariamente posto em debate para o conhecimento de todos. Segundo Maquiavel (1992), todo sistema político é caracterizado por um certo número de conflito. Este espaço, como uma das grandes contribuições que justifica a gestão educacional como sendo democrática, e não se legitima apenas pela existência de conflitos. Passa inclusive pela capacidade que a comunidade tem para solucionar essas tensões por meio da interação. É no jogo de diferenças que se constituirá o campo democrático aberto pela esfera política. O resultado deste processo pode ser chamado de "...síntese do diverso." (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 13). Uma vez que se identifica com os

elementos particulares de cada âmbito participativo e se forma a partir da idéia de pluralidade⁴³.

O bom uso do espaço político não passa apenas pela possibilidade de existência de conflitos, mas passa também capacidade de seus atores em resolver esses impasses e criar o consenso. A idéia de consenso apela para que as decisões sejam determinadas com base nos princípios, valores e normas comuns a todos e que a instituição segue. Daí a importância da base da relação democrática estabelecida pela atuação participativa de todos os envolvidos.

A racionalidade do processo deve apresentar coerência interna com os interesses comuns. Mesmo caracterizado como pluralista, o espaço político pressupõe um comportamento racional dos membros da comunidade escolar. Cada um possui um papel determinante nos encaminhamentos do futuro. Neste caso, o ideal desta perspectiva denotaria a existência de um acordo entre os membros que priorizassem o conjunto. Uma instituição educacional

A natureza tem, por si mesma, o poder de operar e transformações e mudanças pelo jogo inevitável das forças que se opõe de maneira afinalística e que não implicam propriamente um avanço, mas uma reorganização e uma acomodação (GADOTTI, 1985, p. 67).

A possibilidade da esfera política está situada nos ideais de democratização da gestão, podemos apontar para a participação da comunidade como o ponto central determinante para legitimação deste campo.

o importante papel da comunidade como verdadeira integrante do processo educativo. Além da participação orgânica de pais, mães ou da participação ortodoxa do meio educativo, é preciso incentivar a criação de verdadeiras estruturas democráticas e participação ativa (formal e também informal mediante redes de suporte mútuo, de intercâmbio, de aproveitamento de recursos, etc.) da comunidade que envolve as instituições educativas (IMBERNÓN, 2000, p.80).

⁴³ O pluralismo é uma concepção de atuação política que é composto por diversos grupos ou ideais, cada um apresentando uma diferença importante. Em Houaiss (2001), encontramos: “sistema que admite a existência, no seio de um grupo organizado, de opiniões políticas e religiosas e de comportamentos culturais e sociais diversos; a coexistência destas correntes. Tratando-se da gestão democrática, as diferentes perspectivas dos atores em questão produz um contraste de poderes, fazendo do resultado uma síntese do meio. Resultado ideal para o processo democrático da natureza da gestão educacional, o pluralismo evita o centralismo do poder e restringe práticas autoritárias baseadas em cargos, ou de fundamento tecnicista. Para Bobbio (2000), o pluralismo nega o individualismo e promove um “ideal orgânico, pelo qual todo o homem possua uma função e um lugar na organização social”.

Certos aspectos fazem parte da mudança de paradigma de que falamos no começo do trabalho, e devem ser considerados pelos que compõem a organização, a fim de que possam participar dela criticamente e contribuir para o seu desenvolvimento. Esses aspectos são intimamente relacionados entre si, na construção de meios concretos de efetivação deste tipo de gestão. Sobre o novo papel do professor, a exigência é política e exige novas dimensões e “ingredientes do profissionalismo do professor” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.38), como conhecimento das leis, da dimensão espacial, da estrutura da organização escolar e “de suas participação nos processos organizacionais e na tomada de decisões, como nas relações da escola coma comunidade” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI 2002, p.38). À medida que vigora nas instituições educacionais o entendimento de que ela é uma criação pronta e acabada de um sistema maior, o Estado, que determina seu funcionamento e sobre o qual seus membros não têm nenhum poder de influência, ou muito pouco, esses membros consideram, da mesma forma, que pouca ou nenhuma responsabilidade têm sobre o resultado de seu próprio trabalho. Esse entendimento está associado à fragmentação do trabalho geral destes estabelecimentos de ensino em papéis, funções e tarefas e respectiva distribuição de atribuições. Em acordo com essa ótica, os participantes tendem a delimitar as suas responsabilidades a tarefas determinadas burocraticamente e de caráter hermético, deixando de ver o conjunto e de sentir-se responsáveis por ele, e de contribuir para a sua construção ou reestruturação. Nesse caso, é possível identificar profissionais altamente aptos em seu âmbito de ação, mas totalmente ineficazes como resultado de sua orientação pobre e limitada no espaço político. É o caso, por exemplo, de um diretor de escola, que cumpre a legislação regimental e cuida pelo seu cumprimento, assim como das determinações burocráticas do sistema, mas que não interfere na dinâmica dos processos sociais pois não se insere no espaço político de sua escola. Em conseqüência, é da maior importância, a conscientização da necessidade de redefinição de responsabilidades a a atividade do profissional da educação e não a redefinição de funções motivadas pela efetividade do espaço político.

As relações sociais e demanda de novos conhecimentos que o espaço político requer, levaram a instituição de ensino a funções diferenciadas, atribuídas a profissionais diversos, com meios diversos que tentavam percorrer caminhos para a

autonomia. “A autonomia se refere a criação de novas relações sociais, que se opõe as relações autoritárias existentes” (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 47). No entanto, nem sempre os membros da organização educacional estiveram preparados para essas formas mais complexas de ação, pois eram agentes ligados administrativamente e não agentes políticos, em decorrência disto passaram a simplificá-la e a estereotipá-la, daí a burocratização e o estabelecendo, de hierarquias e segmentações inadequadas a um campo pluralista e interativo. Assim, o que poderia ser correspondido a um avanço na educação, promove um desperdício de recursos e de estrutura, sem resultados positivos.

A complexidade do processo do ensino depende, para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento político, de ação coletiva participativa, sendo este o grande desafio da gestão educacional que se qualifique como autônoma.

A instituição educativa já não possui um saber instituído, inquestionável, mas este se expande no tecido social, e para fazê-lo seu a instituição educativa necessita da inter-relação e da participação de toda comunidade se não se quer excluir ninguém do direito a educação, à liberdade, e a felicidade (IMBERNÓN, 2000, p. 80).

A participação produtiva deste espaço políticos empregadas em nome da defesa de uma tendência participativa de base administrativa, muitas vezes expressada de forma personalista, deve ser superada gradativamente em nome de uma ação participativa conjunta. Isso para que, enquanto finalidade, o propósito educacional se realize em termos individuais e sociais, ganhando, aprimorando-se no exercício da democracia ativa e da socialização como forma de desenvolvimento individual.

A descentralização dos processos de direção e de decisões em educação, a democratização dos processos de gestão da escola, estabelecidos na Constituição Nacional de 1988, e a conseqüente construção da autonomia da escola demandam o desenvolvimento deste espírito e desta noção de gestão compartilhada nas instituições de ensino. Cabe ressaltar que, com a denominação de gestão, o que se preconiza é uma nova ótica de direção, voltada para a transformação das instituições em seus processos, como meio para a melhoria das condições de funcionamento do sistema de ensino e de suas instituições.

Finalizando, cabe lembrar que apenas mudar denominações, em si, nada significa. É necessário que a nova forma de atuação neste espaço denote

originalidade e efetiva atuação. Que não se transforme em espaço para a realização de ideologias historicamente estabelecidas, nem em tendências dicotômicas. A flexibilidade e a pluralidade são, da visão das posições ideológicas, os mais positivos mecanismos para produzir uma nova racionalidade que esta gestão pode produzir. Não pensadas como experiências, mas como formas de acesso a um estágio de processos nacionais democráticos já esquecidos.

CAPÍTULO III

AUTONOMIA COMO CARACTERÍSTICA ORGANIZACIONAL

Nesta parte, procurarei apresentar a definição geral de autonomia, seguida de algumas leituras que o conceito permite interpretá-la. O objetivo é qualificar a autonomia como um conceito que possui um determinado alcance de atuação e que, quando aplicado ao contexto da ordem das organizações sociais, comunitárias e políticas, revela uma nova estrutura conceitual. Pontos conflitantes e por algumas vezes contraditórios sobre a sua definição, que, por vezes provocam equívocos teóricos na sua aplicação.

Realizada esta primeira caracterização, tenta-se fazer a apresentação e definição da relação que a autonomia tem no âmbito educacional. Já adiantamos para dizer que é no âmbito científico que a idéia de autonomia surge na esfera educacional. Mais precisamente no meio acadêmico universitário, onde o discurso por liberdade de pesquisa na busca da verdade.

Na terceira parte do capítulo, apresentamos a autonomia no âmbito educacional brasileiro.

O tema em pauta é central e de significativa envergadura, seja por sua complexidade, ou seja, pela importância, por isso mesmo é preciso estabelecer os limites da abordagem a ser feita. O próprio título sugere senão a definição, pelo menos uma explicação. Então é preciso dizer antes o que significa autonomia, ou de que autonomia se está falando.

Antes de mais nada é preciso dizer que o desenvolvimento dessa temática não se refere apenas a área da educação, ou do estudo da política educacional nacional, mas sim compreende uma área de estudo que também envolve filosofia e política. Isto é, quando levantamos a pretensão de responder a questão sobre a autonomia na gestão educacional democrática, estamos partindo de uma análise que iniciará como conceito e depois a história do seu desenvolvimento ligado ao curso da política de educação desenvolvida no Brasil.

A Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional de 1996 afirma que a educação do ensino público deve ter como princípio a gestão democrática, mais especificamente, o art. 15. afirma que:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, LEI 9.394/96).

Na intenção de conceituar autonomia, esta concepção que encontramos na LDBEN apresenta a autonomia como uma certificação de independência e um controle sobre a área pedagógica, administrativa e de gestão financeira a partir das relações entre o sistema de ensino e as unidades de ensino, seja de nível superior ou fundamental.

O Plano Nacional de Educação (PNE, 2000), que define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, ratifica essa proposta descentralizadora de administração ao “promover a participação da comunidade na gestão das escolas” (PNE, 2000).

Por este tipo de autonomia caracteriza-se como sendo capacidade de se autogovernar, autogoverno (BOBBIO, 2001), com ênfase jurídica, o verbete está ligado ao termo soberania, e também explica-se como uma “faculdade que possui determinada instituição de traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha.” (Ibid, 2001). Pelo viés administrativo, significa “direito de se administrar livremente, dentro de uma organização mais vasta, regida por um poder central” e também o “direito de um indivíduo tomar decisões livremente; liberdade, independência moral ou intelectual” (Ibid, 2001). Já a perspectiva filosófica do conceito, temos autonomia ligada a idéia de uma,

[...]capacidade apresentada pela vontade humana de se autodeterminar segundo uma legislação moral por ela mesma estabelecida, livre de qualquer fator estranho ou exógeno com uma influência subjugante, tal como uma paixão ou uma inclinação afetiva incoercível (ABBAGNANO, 2007).

O conceito de autonomia que se explica pela perspectiva do autogoverno, apresenta variações do conceito no âmbito jurídico, administrativo e filosófico, é também comum na leitura política, entendida da relação entre liberdade e independência.

Em última instância, ser autônomo implica, desta forma, uma ruptura radical e uma ausência total de qualquer dependência dos outros. Uma liberdade de comprometimento sem sentido que, por essa razão, esta percepção corresponde

vagamente ao verdadeiro significado de autonomia, tornando-a um conceito utópico e vazio e mesmo negativa.

O homem não é um ser isolado, ele é um ser social que tem interesse nas relações interativas com outros homens, pois é justamente assim que encontramos a possibilidade de realização daquilo que podemos ser. A literatura mais relevante sobre a autonomia na relação individual acentua a importância da interação com os outros para que possamos desenvolver nossa capacidade e retirar vantagens da relação social. A própria Ética, como linha de pensamento que busca, identificar e justificar nossas ações, está pautada na relação com o outro. Nesse sentido, a autonomia acontece quando as relações que permeiam a nossa existência permite a afirmação seja do cidadão ou mesmo da instituição, para sua realização.

Sabemos então que o conceito de autonomia está ligado à idéia de autogoverno, em termos individuais, os sujeitos se regulam por regras próprias. Contudo, é oportuno dizer também que isto não é sinônimo de indivíduos independentes. A autonomia é um conceito que faz relação ao conceito de liberdade. Somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa, porque somos livres desta coisa. Liberdade de não depender para fazer. A autonomia é também um conceito que exprime um paradoxo: somos mais ou menos autônomos. Podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerenciar, determinar, as diversas dependências em que os indivíduos se encontram de acordo com as suas próprias leis.

Quando tratamos de entes coletivos, organizações sociais e instituições a idéia de autogoverno é interpretada como capacidade de organização e determinação. A autonomia pressupõe que se seja capaz de identificar nesses entes, traços de uma autogestão com características internas definida pela participação.

Por autogestão, entende-se:

[...] sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a cooperação de várias pessoas (atividades produtivas, serviços, atividades administrativas), onde as decisões relativas à gerência são diretamente tomadas por quantos aí participam, com base no poder decisório às coletividades definidas por cada uma das estruturas específicas de atividade (empresa, escola, bairro, etc). (BOBBIO, 2000, p. 74).

A capacidade de organizar-se e de determinar-se em sistemas coletivos sob as formas acima mencionadas, o autogoverno apresenta “elementos de descentralização administrativa, de auto-administração e de democracia” (BOBBIO, 2000, p. 84).

Refletindo sobre o conceito de autonomia das instituições escolares proposto na gestão educacional democrática, podemos observar que há a presença destes elementos, acentuando duas dimensões: a auto-administração, e a democrática. A descentralização parece ser resultado de um processo global, pertencente ao aparelho estatal. A segunda dimensão corresponde à competência que os órgãos próprios da periferia, ou seja, da escola, que detêm para decidir sobre assuntos correspondentes nas áreas administrativa, pedagógica, e financeira “autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (BRASIL, LEI 9.394/96). Na terceira, a democrática, a autonomia realiza-se no lugar reconhecido para o espaço político que depende da participação e do jogo de interesse que um sistema coletivo com o seu meio e que definem sua identidade.

A descentralização administrativa não pressupõe a ausência da relação hierárquica, como podemos observar no caso da organização da atual política educacional no Brasil, onde segundo parágrafo 1º do artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases que dispõe:

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

A União possui o controle de coordenar e de articular por meio de normas a forma de operação das unidades de ensino. Salientando que não se trata de uma ruptura com a administração central, mas sim descentralização administrativa. que assume, segundo. A descentralização administrativa é tida então como um valor na concepção da autonomia, pois fecunda o campo da política com a possibilidade de apresentar pluralismos e organicidade ao meio; “A Descentralização pode ser somente um instrumento que visa dar consistência efetiva ao pluralismo” (BOBBIO, 2000, p. 333), sem infringir o ordenamento legal.

A autoadministração é o campo onde participação e representação da coletividade atuam, esta perspectiva pressupõe o afastamento de concepções funcionalistas ou deterministas do sistema. A autonomia, neste caso, da instituição

escolar abre espaço para uma concepção como tendo uma identidade própria onde os diversos componentes interagem entre si. Se é verdade que existe um sistema, são os diversos membros que interagem com as suas escolhas, alteram e criam novas regras ; ou seja, também contribuem para a alteração do sistema:

A dimensão democrática é ponto de partida para a constatação da margem de liberdade dos membros que compõe a organização, da sua capacidade de participar e escolher a sua conduta em função de considerar a participação de todos os membros nas ações que o sistema possibilita. É a determinação dos objetivos, não como reconhecimento, do espaço criado pela descentralização, mas pela conquista.

Autonomia está em oposição ao conceito de heteronomia, que significa simplesmente a ausência de autonomia, ou mesmo a uma lei exterior. Nesta perspectiva o conceito de autonomia adota o sinônimo de soberania, o que seria inviável em termos administrativos. Autonomia entendida como soberania, opera sobre a esfera política suprema e independente. Podemos afirmar, mais precisamente sobre este conceito que:

...Soberania indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao poder político. (BOBBIO, 2000, p. 1181).

Rousseau atribui a soberania como o resultado da vontade geral, nossa pensamento jurídico positivista afirma que soberania pertence somente a lei. A lei é soberana, pois a constituição está acima de tudo. Esta leitura da autonomia nestes termos apresenta o lado negativo do termo, uma vez que desconsidera tendências democráticas e, além disso, centraliza o poder.

Autonomia nas instituições educacionais está atrelada a idéia de autogestão, o poder decisório está determinado pela lógica das relações internas. A autogestão condiz a aplicação da possibilidade da autonomia enquanto forma de realização de gestão em pequenas comunidades. A capacidade de decisão é resultado das participação internas do sistema, que por sua vez é detentor de auto-regulação.

3.1 A gênese da autonomia no pensamento educacional

A idéia de autonomia nasce no meio educacional vinculada historicamente com a criação e o desenvolvimento das universidades. Isto não ocorre primeiramente no Brasil. As universidades foram criadas ainda na Europa medieval. A literatura específica sobre o tema determina que foi durante a Idade Média, “É entre o final da Idade Média e a reforma que propriamente nasce a universidade.” (LUCKESI, 1998, P. 30). Nasce e se desenvolve inicialmente sob os auspícios da Igreja. As universidades passam a existir institucionalizadas, ligadas a entidades confessionais que possuem o controle político desta esfera, logo, a autonomia era relativa, não atuava, por exemplo, acerca da ideologia política. Não havia liberdade de dependência para poder se autolegislar uma vez que era determinada em princípios e fins. As universidades eram dependentes e sua produção mediada para o desenvolvimento de suas inclinações, que se tratando de pesquisa, seria a busca da verdade, porém carregadas de limitações produzidas por interferências externas.

A idéia de autonomia emergiu a partir da produção do conhecimento e a livre pesquisa, caracterizada pelo método das ciências modernas, ainda nos séculos XVII e XVIII. Fez-se aos poucos, pois a universidade tem seu desenvolvimento sustentado no poder de entidades confessionais. Pesquisas deveriam ser determinadas apenas pelas demandas internas da própria pesquisa em âmbito científico, sem intervenção. É a Igreja a responsável pela sistematização do ensino superior. As primeiras universidades são localizadas em mosteiros e monastérios, “A Igreja Católica é a responsável pela unificação do ensino superior em um só órgão.” (LUCKESI, 1998, p. 31), Este órgão é a universidade, resultado do trabalho político, ideológico e religioso. A igreja fez com que as universidades se aproximassem de dogmas e normas exteriores que não representasse sua própria ordem interna de desenvolvimento. Ponto negativo da consequência da sua criação.

A autonomia como idéia de autogestão é um conceito que pertence a modernidade, aproximadamente no final do século XVIII. Significava a liberdade de produção do conhecimento por parte das instituições universitárias, mas também o controle de outras de suas esferas, como a administrativa e de recursos. O Estado e a Igreja sempre representaram um empecilho às aspirações universitárias. "Observamos que nesse esforço há uma busca pela livre autonomia universitária,

como condição necessária para questionar, investigar, propor soluções de problemas levantados" (LUCKESI, 1998, p. 33).

As universidades, tomadas como centro produtor de conhecimento, legitimavam sua condição por não estarem diretamente ligadas ao interesse Estado⁴⁴ e nem à entidades confessionais, mas sim ao apresentar um modelo próprio de regulação independente da intervenção externa ligado somente pela busca do conhecimento.

A autonomia que caracteriza as universidades ao redor do mundo, estava baseada na liberdade científica, própria para o pensamento reflexivo, uma liberdade de escolha em desenvolver ou não uma pesquisa; e fazendo, pode-se determinar os meios para a ação.

3.2 A autonomia no pensamento educacional nacional

Já na história da política educacional do Brasil as universidades surgem por obra do Estado, e desde já subordinadas ao governo. São instituições de ensino superior criadas para suprir as necessidades desenvolvimentistas do país. "A partir de 1930 inicia-se o esforço de arrumação e transformação do ensino superior no Brasil" (LUCKESI, 1998, p. 33). Eram faculdades que se aglomeraram geralmente em escolas de engenharia, medicina e direito, que deram origem às primeiras universidades. Encontramos na história do pensamento político educacional brasileiro a idéia de autonomia ligada primeiramente como uma condição da prática do ensino superior. O ensino superior era entendido como saída para o desenvolvimento da nação. O Brasil precisava imediatamente de mão-de-obra qualifica para avançar enquanto nação.

Na história da política educacional do Brasil a idéia de autonomia não acompanhou as universidades nem as outras modalidades de ensino desde o seu surgimento. Porém, é no ensino superior que encontramos pela primeira vez na história do pensamento político educacional brasileiro a idéia de autonomia.

A universidade brasileira surge por obra do governo federal, distante das amarras do pensamento dogmático da Igreja, porém ligada aos interesses

⁴⁴ Com a exceção do vínculo financeiro.

pragmáticos do Estado em desenvolver-se. De fato, é na Constituição de 1988 que encontramos essa condição,

A nova Constituição brasileira consagrou, pela primeira vez, o princípio da autonomia universitária plena; ao mesmo tempo, começa a discussão sobre a futura Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira, em meio a uma crise financeira sem precedentes, e que atinge as universidades de forma dramática (SCHWARTZMAN, 1988,)

Com o fim do período Imperial e a proclamação da República os debates sobre a Educação, especificamente sobre educação do tipo superior surgem com mais força. O governo republicano pretendia criar essas instituições em diversos estados brasileiros, mas o processo ocorria muito devagar. Foi somente em 1900 que este processo se instaurou. “Por volta de 1900 estava consolidado, no Brasil, o ensino superior em forma de Faculdade ou Ensino Superior.” (LUCKESI, 1998, p. 34).

É na década de 1930 do século passado que surgem as primeiras universidades. A USP (Universidade de São Paulo), em 1934 e UMG (Universidade de Minas Gerais), em 1933. Muito contribuiu para isso o espírito nacionalista de desenvolvimento⁴⁵, em decorrência da industrialização e urbanização. O país pretende ingressar no processo capitalista mundial e para isso deve deixar de ser um país com características rurais e tornar-se urbano. Seus cidadãos precisam estar qualificados para contribuir ativamente seja no serviço público que se expandia, seja no serviço privado.

O discurso governamental apontava os rumos para efetivação de uma autonomia didática e administrativa. De fato, a autonomia não era plena, uma vez que financeiramente as universidades eram mantidas por recursos financeiros do Estado e isso torna-se forma de controle indireto. E neste período, durante o Estado Novo, o centralismo administrativo característico do sistema público também atingia o meio universitário.

⁴⁵ “Embora ainda na Constituição de 1934, sob a influência dos pioneiros da educação nova, tenha sido preconizada a necessidade de um projeto educativo nacional, institucionalizado como projeto de cidadania, somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1960 (Lei n. 4.024) o Brasil passou a contar com esse projeto, representando as significações do ser brasileiro. A LDB de 1960, em coerência com o princípio de autonomia das unidades federadas e com o espírito de superação do centralismo do Estado Novo, criou os sistemas de ensino federal, estaduais e do Distrito Federal” (CONSELHOS ESCOLARES, p.21).

Os interesses pela pesquisa e a sua difusão da sociedade visando ao benefício da comunidade era realizado por um meio um tanto estranho, pois na prática o que havia era o enfraquecimento do investimento nas pesquisas. A política de financiamento provocava determinações nas esferas administrativas e didáticas, atingindo a estrutura de funcionamento das universidades. A produção e a transmissão do conhecimento não eram resultados de pesquisas próprias, mas antes de importações de tecnologias existentes provenientes do exterior. O país adquiria, por acordos de cooperação, importações de serviços e de tecnologias que apostava serem necessidades estratégicas emergenciais para o desenvolvimento nacional. “Não se constata uma linha sistemática de orientação do país no rumo da ciência e do conhecimento e do conhecimento próprio”. (LUCKESI, 1998, P. 100). Nunca houve, nesta época, um efetivo investimento em pesquisas nacionais, o que havia era a importação de tecnologias onde cabia a universidade adaptá-las ao contexto nacional. Este fato condiciona negativamente o papel da universidade no contexto brasileiro. Processo que transformava pesquisadores e cientistas em técnicos e especialistas, restringidos da sua prática e anulando toda uma geração potencialmente ativa.

Anísio Teixeira⁴⁶ foi um grande crítico desta visão tecnicista, instrumental e repetidora que o governo possuía a cerca do papel das universidades, “...a universidade brasileira não logrou constituir-se verdadeiramente como uma instituição de pesquisa e transmissora de uma cultura comum nacional, nem logrou se tornar um centro de consciência crítica e de pensamento criador” (TEIXEIRA, 1989, 235). Fazendo com que uma idéia de independência de dependência tecnológica esbarrasse nos interesses imediatistas do governo. A ciência era lenta e os pesquisadores brasileiros não eram tão qualificados para essa tarefa pela visão do Estado.

A tendência para o começo do exercício da autonomia foi se dar a partir da criação da UNE⁴⁷ em 1937, a entidade defendia um ideal nacionalista e via na

⁴⁶ Anísio Spíndola Teixeira (1900–1971), um dos maiores pensadores da política educacional brasileira. Seu trabalho resulta das experiências como administrador em órgãos da educação, em especial do período em que esteve em Brasília. Entre suas preocupações principais estavam a necessidade de oferta e expansão do sistema de ensino, qualidade do ensino e Administração escolar.

⁴⁷ A União Nacional dos Estudantes (UNE) é uma das principais organizações da sociedade civil brasileira. A UNE foi fundada em 1937 e, marcou presença nos principais acontecimentos políticos, sociais e culturais do Brasil. Desde a luta pelo fim da ditadura do Estado Novo, atravessando a luta do desenvolvimento nacional. Ver mais em <http://www.une.org.br/>.

universidade uma possibilidade aberta para todos; acessível, e que deveria produzir a partir da pesquisa genuína do exercício da liberdade de pensamento e do contexto brasileiro. Devido às condições políticas da época, tal proposta não pode ser implementada, contudo serviu como base para uma crítica mais profunda na qual colocava em questão a universidade como mera adaptadora de tecnologias importadas do exterior.

O processo de industrialização nacional fez das universidades seguirem uma ênfase no tecnicismo e pouco se consolidou efetivamente para um exercício da autonomia universitária. Manipulador, o Estado emprega seu poder autoritário e centralizador na ideologia do desenvolvimento e determina políticas cada vez mais totalitárias em nome de uma mudança social que atinge poucos, pois é elitista. Moacir Gadotti faz a seguinte análise sobre o papel da universidade:

O maior mal da universidade brasileira hoje é justamente essa tradição de *servidão ao sistema* que criou nesses últimos anos e que a faz *menor de idade*, contrastando com qualquer princípio de respeito à independência intelectual, fundamental para que ela contribua para o progresso científico e cultural do país (GADOTTI, 1985, P. 117).

Está análise serve para todos os níveis educacionais, contudo nota-se mais visível no ensino superior onde as mudanças de paradigmas são mais visíveis e expressam a intenção.

Na atualidade, o ideal de autonomia no ensino superior como auto-organização da universidade e das suas funções de produção e transmissão do conhecimento vão ao encontro com as determinação das políticas dos governos e com a rentabilidade de sua realização; assim fazendo das universidades, sua organização e manutenção tornarem-se questões eminentemente políticas, decisões dependentes do Estado e principalmente do mercado⁴⁸.

A autonomia universitária só foi legalmente inserida no Brasil, em 1988. O art. 207 da Constituição do Brasil expõe que “as universidades gozam de autonomia

⁴⁸ Nossa tradição universitária não foi marcada pelo dogmatismo da Igreja, ao invés disso, temos o dogmatismo do mercado. É o mercado que circunscreve toda a realidade de atuação da universidade pública. Isto significa em primeira ordem uma incapacidade de ver a realidade de forma diferente de esquema, valores e interesses que sejam distantes do mercado e da estrutura capitalista.

didático-científica⁴⁹, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Afirmando, que, a prerrogativa de a universidade regular, conforme suas normas, situações inovadoras além daquilo que está estabelecido por lei, tendo em vista garantir e proteger os interesses estratégicos. Assim, conforme o que está constitucionalmente determinado, a universidade pública torna-se uma instituição normativa, ou seja, produtora de direitos e obrigações, e o poder de auto-determinação a singulariza enquanto forma de organização e liberdade de pesquisar por que é lícito e por que não é determinada no interesse de desenvolvimento das suas conveniências. (BOBBIO, 1997).

Ao mesmo tempo, essa autonomia é restrita. Há limites típicos a essa forma de liberdade, na medida em que as regras criadas no âmbito da universidade não podem chocar-se com outros preceitos constitucionais superiores. Também não é possível auto-organização para outros objetivos que não aqueles que se referem aos determinados pelo Estado para essa instituição, a saber, o ensino, a pesquisa e a extensão.

O conceito de autonomia nas características universitárias estabelece, portanto, uma tensão entre suas características singulares e o meio em que ela se encontra. A vocação natural de ser independente de dependência implica individualização e construção de um perfil institucional próprio, singular e específico. O que encaminharia uma idéia de autonomia como um poder de ser independente, sem hierarquia, o que evidentemente não existe, pois as universidades públicas dependem de financiamento, e as privadas geralmente possuem uma mantenedora.

O princípio constitucional da autonomia universitária é genérico, e abrange inclusive as universidades privadas. No entanto, as universidades privadas brasileiras são normalmente controladas pelas respectivas mantenedoras, e os regimes jurídicos das universidades estaduais e municipais não são uniformes. Em princípio, a nova legislação poderia requerer que os preceitos de autonomia didática, administrativa e de gestão financeira sejam uma pré-condição para o reconhecimento do status universitário de qualquer instituição de ensino superior, independentemente de quem a mantenha. Caberia às mantenedoras decidir se desejam outorgar

⁴⁹ A autonomia na pesquisa é relativa, pois toda pesquisa estruturada precisa estar em conformidade com órgãos de fomento como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ambos institutos de controle e supervisão que buscam elevar o nível de pesquisa no Brasil ainda sob critérios tecnicistas oriundos da sua época de criação, na década de 50. (ver <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>).

autonomia e status universitário a suas instituições, ou preferem que elas permaneçam em regime tutelar (SCHWARTZMAN, 1988)

Por outro lado, este singular, lícito de ser construído com a aplicação do preceito constitucional, sempre a remete aos vínculos necessários e condicionais de serem estabelecidos com a sociedade. É lógico e plausível, portanto, que a autonomia não libera as universidades de certa vinculação ou mesmo prestação de contas com a sociedade e com o Estado. Daí a expressão, já bastante comum no contexto político, de que *autonomia não é soberania*⁵⁰.

É preciso enfatizar que a Constituição não estabelece hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. A relação entre os sistemas fundamenta-se no princípio da colaboração, não no da subordinação. A Constituição e a LDB estabelecem princípios e diretrizes necessários ao projeto nacional de educação, atribuindo aos sistemas campos de atuação e competências prioritárias. A hierarquia é estabelecida pela abrangência da lei, e o limite da autonomia são as competências nela definidas. (Conselho de Gestão da Educação, 2004, p.22).

Essa prerrogativa de direito constitucional, vem sendo exercida de modo bastante limitado no país, pois a multiplicidade e alcance de leis e regulamentos normativos que se apresentam, juntamente com a total imprevisão quanto ao repasse financeiro, no que concerne às universidades do tipo pública, impedem a sua efetivação nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e mesmo patrimonial.

Além disso, o tema da autonomia, segundo o artigo 207 da Constituição Brasileira, diz respeito, evidentemente, a todas as universidades, sejam elas públicas ou privadas.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (CONSTITUIÇÃO, 1988).

No entanto, se isto parece razoavelmente compatível quando se trata da autonomia didático-científica, não se pode dizer o mesmo em relação à autonomia

⁵⁰ O conceito moderno de Soberania é afetado pela idéia de constitucionalismo que orienta a fundamentação dos Estados contemporâneos. Soberania significaria produzir a própria constituição, algo improvável ao se tratar de uma instituição vinculada desde o nascimento ao Estado e a lei.

administrativa e de gestão financeira e patrimonial, preceitos que nas instituições privadas praticamente inexistem.

A discussão da autonomia no ensino nacional, não pode se limitar à defesa de uma história ou de uma marca essencial do conceito de universidade. Seu conteúdo concreto tem de ser analisado a partir das políticas governamentais, das novas relações que se edificam entre Estado, autonomia e financiamento da educação e das pesquisas, levando em consideração os interesses, muitas vezes retóricos e contraditórios, dos diversos componentes envolvidos.

CONCLUSÃO

A autonomia na concepção de gestão educacional instiga reflexões importantes sobre o entendimento da sua aplicação. Na perspectiva governamental, sua aplicação representa um espaço de aprendizagem que exige a participação de toda comunidade educacional. Para tanto, essa visão é revitalizadora de todo espaço educacional. O trabalho tentou mostrar um conjunto de elementos de reflexão que possibilitam a autonomia como objetivo da gestão democrática.

A aplicação da idéia de autonomia no âmbito educacional é especial, pois exige uma releitura do termo, mesmo de ser usado num ambiente político, de onde provem.

REFERENCIAIS

ARISTOTELES. **Política**. Brasília: UNB, 1988.

AUGÉ, Marc. **Não-lugares**: introdução a uma antropologia da supermodernidade. 5. ed. São Paulo. Editora Papyrus, 2005.

BARROSO, J. Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. **Cadernos de Organização e Gestão Curricular**. Editora Instituto de Inovação Educacional. 1998.

BODEI, Remo. **Máquinas, astúcia, paixão**: sobre a gênese da sociedade civil em Hegel. Trento: Quaderni di Verifiche 2. 1977.

BRASIL, LEI 9.394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: 1996.

BRASIL.Ministério da Educação. **Constituição Federal de 88**. Brasília:1999.

BRASIL. **Plano nacional de Educação**. Brasília: 2000.

_____. _____. Brasília: 2007.

CATANI, A. **O Que é capitalismo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

CORRÊA, M. L.; PIMENTA, S. M. Teorias da Administração e seus desdobramentos no âmbito Escolar. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

ERSKINE, A. **A companion to ancient history**. London: Blackwell, 2009.

ESTADO DO RS. **Lei 10.576, de 14 de novembro de 1995**. Lei da Gestão educacional democrática do Ensino Público.

FREIRE, P. **Teoria e pratica da libertação**. São Paulo, Cortez & Moraes. 1979.

_____. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2003.

GADOTTI, M. **Educação e Poder**: introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Educação e compromisso**. Campinas: Papiros, 1988.

_____. **Uma só escola para todos**: caminhos da autonomia escolar. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1990

_____. **Escola cidadã: uma aula sobre autonomia da escola.** São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, M. GUTIÉRREZ, F. **Educação comunitária e economia popular.** São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. **Autonomia da escola: princípios e propostas.** São Paulo: Cortez, 1997.

GHIRALDELLI, P. **Filosofia da educação.** São Paulo: Dp&A Editora, 2000.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 10. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HOBBS, T. **De Cive: a respeito do cidadão.** Pretrópolis: Vozes, 1993.

HOUAISS, A. **Dicionário da língua portuguesa.** São Paulo: Objetiva, 2001.

LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, L. Construindo modelos de gestão escolar. **Cadernos de Organização e Gestão Curricular.** Editora Instituto de Inovação Educacional. 1999.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Abril Cultural/Pensadores. 1987

LÜCK, H. *et al.* **A Escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

KARLING, Argemiro A. **Autonomia: condição para uma gestão democrática.** Curitiba: UEM, 1997.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos.** Brasília: UNB. 1992.

MOGIKA, M. **O que é educação democrática: contribuições para uma questão sempre atual.** Editora: UFPR, 2003.

NONGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, V. H. **Administração escolar: Introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 1998.

_____. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

POPKEWITZ, Thomas. **Reforma educacional: uma política sociológica.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

RODRIGO, L. Maria: **Maquiavel, Educação e Cidadania**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANDER. B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SAVIANE, D. **Escola e democracia**. São Paulo: Editora Cortez, 1986.

SCHWARTZMAN, S. A autonomia universitária e a Constituição de 1988. **Folha de São Paulo**, 12 de dezembro de 1988. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>> Acesso em: 10.out. 2009.

SILVA JUNIOR, C. A. P Espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L M.: FERREIRA, N. S C. **Política e gestão da educação**: Dois Olhares. 2002.

VALE, L. **A escola imaginária**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1997.

VIEIRA, S. L **Gestão da escola**: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.