

REFLEXÕES HISTÓRICAS E SOCIOLÓGICAS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NO BRASIL¹

REFLEXIONES HISTÓRICAS Y SOCIOLÓGICAS PARA UNA GESTIÓN ESCOLAR DEMOCRÁTICA EN BRASIL

HISTORICAL AND SOCIOLOGICAL REFLECTIONS FOR A DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT IN BRAZIL

Wilson da Silva SANTOS²

RESUMO: Este artigo analisa a gestão escolar como um processo que revela ser um fenômeno social integrado na superestrutura do Estado, em sua dimensão da sociedade civil (a organização espacial e o caráter cultural da escola etc.). As ações que acontecem nessa dimensão fazem com que a gestão e a organização escolares sejam concebidas em suas contradições, complexidades e heterogeneidade. Este artigo dá-se numa perspectiva sociológica e histórica e tem como referencial teórico-metodológico as formulações conceituais, sobretudo, de Florestan Fernandes, de Antonio Gramsci e de Vitor Henrique Paro. Este referencial teórico-metodológico nos auxilia na compreensão mais refinada sobre a gestão colegiada e autônoma como processo dialético, que pode estar voltada, ou não, aos interesses das classes subalternas. Dessa forma, esta investigação aborda o tema da gestão escolar como um fenômeno educativo que tem as suas peculiaridades em razão de seu momento histórico de continuidade e descontinuidade.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Democracia. Gestão escolar. Autonomia.

RESUMEN: Este artículo analiza la gestión escolar como un proceso que revela ser un fenómeno social integrado en la superestructura del Estado, en su dimensión de sociedad civil (la organización espacial y el carácter cultural de la escuela, etc.). Las acciones que tienen lugar en esta dimensión hacen que la gestión y la organización escolar se conciben en sus contradicciones, complejidades y heterogeneidad. Este artículo se desarrolla en una perspectiva sociológica e histórica y tiene como marco teórico-metodológico las formulaciones conceptuales, sobre todo, de Florestan Fernandes, Antonio Gramsci y Vitor Henrique Paro. Este marco teórico-metodológico nos ayuda a una comprensión más refinada de la gestión colegiada y autónoma como un proceso dialéctico, que puede o no estar dirigido a los intereses de las clases subordinadas. Por lo tanto, esta investigación aborda el tema de la gestión escolar como un fenómeno educativo que tiene sus peculiaridades debido a su momento histórico de continuidad y discontinuidad.

PALABRAS CLAVES: Estado. Democracia. Gestión escolar. Autonomía.

¹ Este artigo é resultado de estudos realizados no Mestrado em Educação, da UFPB, e no Doutorado em Educação, da UNICAMP.

² Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Catité – BA – Brasil. Professor Adjunto no Departamento de Ciências Humanas. Doutorado em Filosofia e História da Educação (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2310-1077>. E-mail: wisanvc@yahoo.com.br

ABSTRACT: *This paper analyzes school management as a process that reveals to be a social phenomenon integrated in the superstructure of the State, in its dimension of civil society (the spatial organization and the cultural character of the school, etc.). The actions that take place in this dimension cause school management and organization to be conceived in their contradictions, complexities and heterogeneity. This article takes place in a sociological and historical perspective and has as theoretical-methodological framework the conceptual formulations, above all, by Florestan Fernandes, Antonio Gramsci and Vitor Henrique Paro. This theoretical-methodological framework assists us in a more refined understanding of collegiate and autonomous management as a dialectical process, which may or may not be directed to the interests of the subordinate classes. Thus, this investigation addresses the theme of school management as an educational phenomenon that has its peculiarities due to its historical moment of continuity and discontinuity.*

KEYWORDS: *State. Democracy. School management. Autonomy.*

O Estado brasileiro, como foi analisado por Florestan Fernandes (1987), no seu livro “Revolução burguesa no Brasil”, nos apresenta as peculiaridades de um movimento que se iniciou em 1964, com seu término em resolutivo na década de 1970. Durante esse período, a chamada revolução, por Florestan, coeriu por cima as classes dominantes e elidiu as classes subalternas e trabalhadoras. A burguesia, nesse momento, procedia com base conservadora no quesito de modernização do capital interno e do próprio Estado, preferindo atuar com expedientes autocráticos de dominação.

Diante disso, Florestan salienta que a característica principal da ‘revolução burguesa’ no Brasil foi o fato de que a burguesia brasileira prepôs a aliança com as antiquadas classes dominantes e com o aparato militar, impossibilitando, de certa forma, o comprometimento mais frequente com as classes subalternas; caso concretizado, levaria à expansão dos direitos civis, sociais e políticos.

Trocando em miúdos, a análise florestaniana foi desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970, destacando três pontos essenciais e problemáticos entrelaçados entre si em seus acontecimentos históricos e sociológicos. No primeiro ponto, Florestan esmiúça as lutas de classe que resultaram na deflagração do golpe de 64, o qual ele denomina de ‘contrarrevolução preventiva’, desferido pela classe dominante, conciliada e convergida em torno de um interesse peculiar, que era o de frear o avanço mobilizador de cunho político e ideológico dos movimentos sociais e populares, que começou no início da década de 1960. No segundo, em sua análise, define a estrutura político-institucional do regime que surgiu do golpe de 64, conceituando tal regime de ‘autocracia burguesa’. A burguesia criou uma estrutura de forma que não conseguiu

a construção de um consenso com as classes subalternas, restringindo-se, com isso, a sua ação nos moldes do Estado coercitivo contra os segmentos populares.

Por fim, no terceiro ponto de análise, Florestan já despontava e vislumbrava os contornos do processo de abertura que ocorreu em meados da década de 1970. Em verdade, era um projeto apresentado pelo regime militar para solucionar a crise que se instaurou nessa época no âmbito econômico e político. A consubstanciação desse projeto denotaria somente que “a autocracia burguesa leva a uma democracia restrita típica, que se poderia designar como uma democracia de cooptação” (FERNANDES, 1987, p. 358-359). Nos postulados gramscianos, isso poderia ser chamado de ‘transformismo’. Isto é, os segmentos dominantes tentaram permanecer e conservar o poder mediante incorporação de acordos com parte da oposição considerada moderada, no entanto, permanecendo com o seu caráter eminentemente autocrático. O que Florestan expressa nesse erigir analítico é a fase de ‘uma reforma arranjada pelo alto’, com uma transição típica de uma ‘transação conversadora’, formando um aparato institucional que corporificava ‘a enésima manifestação da autocracia burguesa, como o último e surpreendente refúgio da ditadura’.

Baseando-se em Faoro (1976), em sua obra clássica “Os donos do poder”, mesmo diferenciando a sua análise sociológica, em seu referencial teórico-metodológico, do de Florestan Fernandes, a sua investigação sobre a concepção do Estado se delineia na estrutura patrimonialista, convergindo com Florestan ao investigar a forma como o Estado patrimonial direciona o poder por meio da exclusão de alguns segmentos sociais, tentando perpetuar o controle de modo sistemático e permanente contra os de baixo. Segundo Faoro (1976, p. 28-29),

Patrimonial, Estado Patrimonial, Monarquia Patrimonial derivam do conceito de *patrimonium*, cuja literal tradução poderia induzir a equívocos. Há, ao lado da propriedade da Coroa, a propriedade particular, reconhecida e assegurada pelos príncipes. Sobre a propriedade – dos reis ou dos particulares – há uma sobrepropriedade, identificada com o território, abrangendo o comando – mal separado do domínio – sobre coisas e pessoas, sobre todas as coisas e todas as pessoas. Esta sobrepropriedade, identificando o poder com a coisa sobre a qual se exerce, leva a considerar o habitante do território com o súdito, sobre o qual paira o poder do príncipe. No Estado Patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem legar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo – nas formas puras de patrimonialismo, formas realmente construídas – o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda a atividade econômica.

De acordo com essa ideia, a corte portuguesa, em sua forma de monarquia patrimonial, encarregou-se de ingerir na concepção do Estado brasileiro a proeminência de que as

administrações públicas não se configurarão como relações embasadas no constructo da práxis política e de participação popular nos processos decisórios, mas entrelaçarão governantes e governados nas redes do compadrio e do fisiologismo. O poder é exercido como gerador de barganha e de serviços particulares.

O conceito de Florestan Fernandes (1987) ‘contrarrevolução preventiva’ e até mesmo a análise instaurada por Faoro (1976), sobre o controle que o Estado patrimonial tem contra os ‘de baixo’, encontram ressonância ao referido elemento ‘ação preventiva’ dos segmentos dominantes categorizado por Weffort (1978, p. 15), quando este sustenta que

por força da clássica antecipação das ‘elites’, as massas populares permaneceram e permanecem ainda nos dias atuais o parceiro-fantasma no jogo político. Foram a grande força que nunca chegou a participar diretamente dos grandes embates, sempre resolvidos entre os quadros políticos dos grupos dominantes, alguns dos quais reivindicando para si a interpretação legítima dos interesses populares.

A não participação das massas populares nas decisões políticas da coisa pública não pode ser compreendida como um estado letárgico e absenteísta que as mesmas apresentam. Isto porque as forças legitimadoras dos intelectuais orgânicos da direção política dos grupos dominantes enrijeceram e enrijecem barreiras, até mesmo institucionais, para a aquisição de privilégios no processo decisório.

As relações políticas, no Brasil, inevitavelmente sedimentaram-se, de maneira ampla, nas suas formas institucionais de representação. Isso aconteceu não somente nas estruturas complexas e densas pertencentes seja da sociedade política, seja da sociedade civil, mas em instâncias, como a escola pública, onde esse espaço político-pedagógico, de modo recente, é gerido por dirigentes escolhidos através do sufrágio.

Contudo, a escolha do dirigente através do sufrágio apresenta percalços para a participação política por parte das classes populares, o que transforma a relação política numa mera relação entre indivíduos, edificando uma hierarquia nas entidades públicas cujo dirigente monopoliza o poder governamental e o personaliza como o detentor do poder absoluto, ou seja, as decisões são submetidas e tomadas numa estrutura de relações políticas em que a bifurcação entre o pensar e o executar torna-se tácita.

A penetração das estruturas da democracia representativa no Brasil, presente até hoje, tem mantido a participação das classes subalternas bastante delimitada, sendo factível pela exclusão dos movimentos sociais e populares. A forte centralização do Poder Executivo e a atuação corporativista de diversos grupos particulares se tornam um revés para a materialização da democracia substantiva, perpetuando de certa forma um Estado patrimonialista.

Essa democracia representativa é um processo de decisão e deliberação embasado pelo modelo hegemônico de democracia liberal patrimonial. É uma democracia formal sustentada na apropriação do bem público pelas elites políticas e econômicas. Os seus trâmites conduzem a dois resultados nevrálgicos: o primeiro é o crescente afastamento entre representantes e representados; e o segundo é um cenário fictício de inserção política feita, ao mesmo tempo, de exclusão social e civil. Equidistante da hegemonia do sistema democrática representativa patrimonial, a democracia participativa contém uma dinâmica que é agenciada por grupos subalternos em confronto com a exclusão política, social e civil, e propiciando o abarcamento de novos contratos sociais de inclusão e de uma democracia de ‘mais alta intensidade’.

Decerto, a democracia participativa é peremptoriamente o mecanismo sistêmico que concorre diretamente nas decisões e controle destas. Esse processo democrático tem a asserção da probabilidade do aumento de diversos atores e grupos sociais nos diferentes momentos e processos de tomada de decisão. A prevalência desse movimento inovador é a aceitação do reconhecimento da pluralidade cultural e das singularidades das diferentes identidades sociais, o que demonstra a necessidade de (re)conceituação de expressões e práticas democráticas que superem o poder aglutinador da democracia formal e representativa.

A compatibilização entre democracia representativa e participativa pode acontecer de forma integralizada e não sobreposta uma à outra, pressupondo, nesse sentido sobreposto, a democracia participativa como um modelo pormenor, como um prosaico acessório com seus detalhes suplementares, sem a capacidade de potencializar e organizar a sociedade civil como protagonista da práxis política, econômica e histórico-social. O procedimento participativo de discussão e deliberação da coisa pública permite alargar o seu raio de atuação nos níveis locais e regionais, colocando em pauta além da prerrogativa decisória, também o mote da diversidade e pluralidade cultural e da urgência da inclusão político-social.

Evidentemente, a forma democrática, que acorda entre participação e representação, promove a ampliação da discussão sobre democracia participativa e deliberação democrática. A democracia deliberativa é a suplantação da dicotomia entre a democracia participativa, pretendida como democracia direta, e a democracia representativa, sendo uma tendência que integra o valor e o procedimento de práticas sociais, democráticas e populares a um Estado mais amplo em seu papel de resguardar a ‘res publica’ e os interesses coletivos da dinâmica social.

Quando se trata de democratizar os espaços possíveis da sociedade, trata-se de colocar na pauta de discussão o ponto crucial, que é a sociedade civil. O que se põe como premissa não é apenas a valorização da sociedade civil em si, mas que haja uma projeção desta como pivô que

possibilite a sua politização e que a libere das redes que a colocam como uma arena de pressão de interesses particulares; politizá-la tem o sentido de instaurar uma relação orgânica com o Estado³, em que as relevâncias totalizantes e universais da sociedade civil sejam de interesse geral.

Com a situação do sistema político representativo, visto como protagonista de absorção de forças negativas, cria-se uma exaltação da sociedade civil como instância cujos valores do associativismo espontâneo, das organizações não governamentais e do comunitarismo sejam os colaboradores e pulverizadores de uma nova ordem societal. A vivificação da sociedade civil, dentro dessa lógica, estreita uma concepção que distancia a sociedade civil do Estado, provocando uma certa dicotomia entre Estado e sociedade civil, o que impossibilita uma relação estrutural e dialética, não tendo, segundo Gramsci, uma relação de unidade e distinção.

A compreensão que se tem da composição da sociedade civil através de iniciativas particulares, voluntárias e de associativismo inferior, com seu caráter fragmentador e empreendedor, perfaz uma dimensão geradora de processo de despolitização sem limites na sociedade civil e submetendo-se aos condicionamentos da hegemonia vigente. Tão logo, numa perspectiva estruturante, a sociedade civil desvincula-se como esfera potencial e real onde se encontram a criação e o desenvolvimento de subjetividades que fazem emergir a ação catártica “para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” (GRAMSCI, 1999, p. 314). Essa organização e essa elevação ao momento ético-político só podem advir dos sujeitos considerados como protagonistas do fazer histórico-social, o que sinaliza a importância da organicidade da classe subalterna, cujos sujeitos de ação e de pensamento, ao saírem de si mesmos e almejando a direção e a dominação, propõem a universalização de valores éticos e políticos de uma sociedade mais elevada.

A sociedade civil, sem uma imbricação dialética e orgânica com o Estado, não é um espaço de confrontação e luta entre classes no intentar pela hegemonia, não há nenhuma relação política que enseja a construção de consentimento e projetos a longo prazo. Separada do Estado, a sociedade civil fica em amarras que reduzem a um terreno que não gera uma elevação de valores coletivos e nem a potencialização da subjetividade como forma de elaboração de

³ Ao se fazer menção da relação entre sociedade civil e Estado, o termo Estado, nessa relação, é utilizado para referir a instância ‘sociedade política’, caracterizada por suas instituições, como a política, o poder jurídico, o governo e os seus aparelhos burocráticos, etc. Para Gramsci, a sustentação da identidade/distinção entre sociedade civil e sociedade política parte da compreensão de que esses dois campos são diferenciativos e ‘autônomos’, porém indissociáveis em sua prática. Cabe ratificar que a sociedade civil e a sociedade política estão na superestrutura. O ‘inter-relacionamento orgânico’ entre a infraestrutura (força produtiva e relações de produção) e a superestrutura forma o ‘bloco histórico’.

propostas ou contrapropostas que possam travar a luta pela hegemonia ideológica, cultural, política e, também, econômica; mormente a esfera econômica, pelo fato de a sociedade civil ser também a manifestação de um determinado modo de produção que engendra as relações de classe.

Para Gramsci, os sujeitos histórico-sociais sempre aspiram à hegemonia da direção e da dominação. E essa hegemonia não pode acontecer fora da sociedade civil e, ainda, sem o Estado não existirá sociedade civil. Na ótica de Nogueira (2005, p. 103),

nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarnado de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização. É dessa forma – ou seja, como espaço político – que a sociedade civil se vincula ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital.

O conhecimento que se deve ter do Estado no sentido amplo é tentar vislumbrar uma relação entre superestrutura (sociedade civil + sociedade política) e estrutura, como unidade e distinção dialética que nos possibilite a construção do âmbito societal cuja práxis política seja terminante para a reforma do Estado. Isso sugere que essa relação referencia a questão da participação e da democracia dentro da reforma do Estado e do provimento e ampliação do espaço público, isto é, um Estado que assuma o papel indutor ético-político de revigoração e de organização da sociedade civil.

Esta análise, abordada até agora, nos condiciona a pensar a instituição escolar como fomentadora de elementos dialéticos, uma instância que tenta mediar, concomitantemente, conflitos e tensões de interesses dos mais diversos e uma organização de transformação e inovação, à medida que sinaliza a possibilidade de exercer comunicações internas que explicitem esses conflitos e tensões que são manifestados no cotidiano escolar de forma latente, tanto nos discursos, quanto nas atitudes dos sujeitos que fazem a escola.

Portanto, a gestão colegiada, autônoma e participativa pode ser uma possibilidade de efetivar uma pedagogia que proporcione situações para uma nova dinâmica que oportunize espaços para as forças emergentes das camadas populares. Uma prática progressista de educação solidifica-se ao preponderar os anseios e interesses coletivos, buscando concretizar no cotidiano escolar o processo de democratização da mais alta intensidade. Porém, a possível ação corporativista dos interesses coletivos pode avariar na unidade escolar o seu teor autônomo

e democrático, ao sobressair os confrontos e pressões que determinados grupos podem dominar por interesses clientelistas, fisiológicos e corporativistas.

A gestão colegiada pode viabilizar uma prática pedagógica como estratégia viável para as necessidades das camadas populares. Para que isso aconteça, é imprescindível que permita proporcionar a toda comunidade escolar a participação nos âmbitos consultivo, normativo e deliberativo. Ao intermediar as decisões fundamentais da coletividade escolar, a gestão colegiada/participativa constitui-se enquanto estrutura dialética determinada e determinante da práxis (teoria e prática) educativa.

Na sua condição determinada por uma teoria educativa, percebe-se que o mecanismo de gestão colegiada surge basicamente de uma conjuntura histórica. Pois, como nos mostra Florestan Fernandes, a sociedade brasileira, nos meados da década de 1970, é marcada por acontecimentos contraditórios decorrentes do aumento do poder autocrático e pela exploração do capital monopolista, o que se denominou depois de ‘transição democrática’. Nessa circunstância, surge um novo cenário de organização e mobilização social e política, a ponto de levar a modificações nas relações de poder em praticamente todas as áreas, fundamentalmente na educação. Essas transformações projetaram um novo dimensionamento da concepção de gestão escolar, cuja prática levava em consideração a participação no processo decisório de toda a comunidade escolar.

Como ponto determinante da prática educativa, a gestão colegiada, ao sobrepujar os interesses coletivos sobre os interesses de grupos particulares e corporativos, torna-se, dentro das unidades escolares, um dos elementos cruciais da democratização do espaço escolar. Sendo assim, a escola ocupa um lugar estratégico, pois a coexistência das várias concepções de mundo com a ideologia dominante dentro da escola possibilita, pelas suas contradições, a emergência das consciências e, conseqüentemente, a tomada de posição de certos indivíduos ou grupos. Destarte, é que se pode dizer que a escola é uma das instâncias da sociedade civil onde são reproduzidas as relações de produção para manter um tipo de política econômica existente, mas também onde aparecem estratégias que podem confrontar as estruturas dessa mesma política. Assim, Florestan parece não ter perspectivado que o novo quadro vislumbrado pela queda da ditadura pudesse oferecer às classes populares e subalternas a configuração de uma nova tática de luta política, tática que, segundo Gramsci (2000), já não deveria ser a ‘guerra de movimento’, a guerra frontal, mas sim a ‘guerra de posição’, o que exigiria a premência de mudar a noção da revolução dita ‘explosiva’ pela ‘revolução processual’, uma correlação de força que impunha a luta pela hegemonia. Com isso, a participação das classes subalternas no colegiado escolar, como agente principal da gestão democrática da escola pública, popular e estatal, é um destaque

que se dá para o controle popular dessa instituição tão importante que se situa na sociedade civil, e que, por isso, um setor decisivo para a guerra de movimento na consolidação da hegemonia. Neste panorama, Prais (1994, p. 68) ratifica dizendo que

em uma análise gramsciana, deve-se manter presente que a classe dominante, para realizar sua função hegemônica, deve recorrer à sociedade civil, e esta foi a preocupação dos novos dirigentes. Significa que, para se obter o consenso não basta que os valores da classe dominante se materializem em nível de legislação; é preciso também que se concretizem em nível da sociedade civil, como por exemplo em nível da instituição escolar. Por sua vez, isso implica numa contradição. Pois, se a sociedade civil é espaço de circulação de ideologias contrárias, então, a contradição pode vir a ser conscientemente explorada pela classe dominada, a favor de seus próprios interesses, exercendo através de seus intelectuais orgânicos uma contra-hegemonia.

A elaboração dessa contra-hegemonia, por parte da classe trabalhadora, mais especificamente pelos profissionais da educação (professor, coordenador pedagógico, etc.), pais de alunos e alunos, dá-se, também, no aproveitamento dos princípios legais sobre a gestão colegiada e democrática. Pois o dispositivo legal que implanta a gestão colegiada, com representatividade de todos os segmentos da escola e com o poder de normatizar e deliberar o processo educativo da instituição escolar, firma-se como elemento substancial para a classe trabalhadora criar, no espaço educativo, uma contra-hegemonia, fazendo com que se torne uma classe dirigente antes de ser governante.

É na perspectiva gramsciana que a democratização do processo educativo e da gestão escolar proporciona a luta hegemônica. Segundo Saviani (1980, p. 10-11), fundamentando-se em Gramsci, a

luta hegemônica significa precisamente: processo de desarticulação-rearticulação, isto é, trata-se de desarticular dos interesses dominantes aqueles elementos que estão articulados em torno deles, mas não são inerentes à ideologia dominante, e rearticulá-los em torno dos interesses populares, dando-lhes a consciência, a coesão e a coerência de uma concepção do mundo elaborada, vale dizer, de uma filosofia. Considerando-se que “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica”, cabe entender a educação como um instrumento de luta. Luta para estabelecer uma nova relação hegemônica que permita constituir um novo bloco histórico sob a direção da classe fundamental dominada da sociedade capitalista – o proletariado. Mas o proletariado não pode se erigir em força hegemônica sem a elevação do nível cultural das massas. Destaca-se aqui a importância fundamental da educação. A forma de inserção da educação na luta hegemônica configura dois momentos simultâneos e organicamente articulados entre si: um momento negativo, que consiste na crítica da concepção dominante (a ideologia burguesa), e um momento positivo, que significa trabalhar o senso comum de modo a extrair o seu núcleo válido (o

bom senso) e dar-lhe expressão elaborada com vistas à formulação de uma concepção do mundo adequada aos interesses populares.

Este argumento possibilita fazer da gestão democrática escolar uma condição importante para construção coletiva e propositada de um projeto educativo, visando a qualidade de ensino para a classe popular. A gestão de ensino, concebida como uma prática participativa, é um instrumento primordial para concretização da organização do trabalho pedagógico da unidade escolar. Além disso, este processo de gestão participativa pode consubstanciar o poder da classe popular e, por conseguinte, engendrar a transformação social sob sua direção. Nesse ângulo, Gramsci (1978, p. 276) afirma categoricamente que “um grupo social pode e deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governativo. Esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder”.

Ao analisar a gestão colegiada, sustentada pela concepção ético-política em Gramsci, é salutar dizer que as suas categorias teóricas como autonomia, liberdade e coletividade acabam definindo a perspectiva filosófica e política da construção do valor, da moral, da cultura e da subjetividade da vida cotidiana da escola. Como se sabe, a análise que Gramsci nos apresenta não perde o foco principal do marxismo: a luta de classes e a noção do sujeito coletivo que busca sua identidade e autonomia. Ademais, como foi considerado que a passagem do estado econômico-corporativo para o estado ético-político é o processo catártico para

indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. A fixação do momento “catártico” torna-se assim, parece-me, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis (GRAMSCI, 1999, p. 314-315).

Na sociedade civil, os sujeitos desenvolvem não apenas a sua subjetividade e as suas capacidades individuais, de modo igual, ampliam as suas ações coletivas. Essa sustentação gramsciana contraria a lógica social liberal, na qual os interesses do indivíduo particular são o ponto fulcral em torno do qual gravita o Estado. Na formação dinâmica, complexa e indissociável do ser social e do ser particular está imbuída a visão de sujeito autônomo que subsiste dentro de uma convivência social concreta, coexistindo aspectos conflitantes e aquiescentes, alicerçada nas relações entre indivíduos que apeteçam o viver solidário; o que equivale dizer que o consenso ativo e a hegemonia são construídos nas diferenças e nos conflitos, entre sujeitos sociais conscientes e livres. Dessa forma, a liberdade do indivíduo é pautada e circunspeta de acordo com o ser social; não há em Gramsci a centralidade dos

interesses do indivíduo particular enquanto ser independente e transcendental da realidade social. O indivíduo é historicamente original quando dá o máximo de importância e de vida à socialidade, sem a qual seria um ‘idiota’ (no sentido etimológico, que na prática não se afasta do sentido vulgar e comum) (GRAMSCI, 2000). O interesse de Gramsci é aludir que indivíduo e sujeito-coletivo estão imbricados numa relação dialética em que a liberdade, a subjetividade inventiva e a espontaneidade não estão desvinculadas da sociabilidade, da necessidade e da disciplina.

Nesse sentido, a possibilidade e o limite do processo de instauração da autonomia não derivam de normatização da instância do Estado, apenas. A sua ação é concebida com o reconhecimento de que a escola é um espaço gerador de valores, crenças, ideologias, atitudes, comportamentos, que acaba sendo constituída como produtora e reprodutora de culturas, de identidade coletiva e individual. Trata-se de um campo sociopolítico e cultural, cujo processo é construído por diferentes interesses, que são negociados, representados na interlocução política e cultural de seu coletivo de membros. Assim sendo, a organização cultural escolar, como um conjunto desse conteúdo de valores, crenças, ideologias, (re)significa as formas legais normatizadoras. Por isso que, além da necessidade de investimento massivo de infraestrutura – recursos humanos, materiais e financeiros –, a autonomia pressupõe um projeto político que solicita uma longa duração para modificação da organização cultural da escola e também institucional do sistema de ensino público. Essa mudança ocorre quando as inovações surgidas na experiência e na prática cotidianas das escolas transformam a realidade existente numa dinâmica mais estrutural.

De toda forma, qualquer medida que normatiza juridicamente determinados procedimentos administrativos passa por um período de transição que causa incerteza e dúvida no quadro de profissionais, pais, alunos da unidade escolar, com a possibilidade de desregulamentar normas e funções administrativo-burocráticas em vigor. Com isso, configura um estado de tensão que pode desencadear, ou não, uma mudança de paradigma canalizador de princípios articuladores que desenvolvam elementos identitários dos envolvidos no movimento relativo à modificação da organização cultural e da estrutura escolar. Enfim, a construção de uma prática de gestão autônoma e democrática só pode ser vislumbrada diante de uma incursão analítica da trajetória e da configuração da autonomia escolar em sua conjuntura histórica.

Em outras palavras, uma autonomia que não pode se separar de sua significação política, social, cultural e econômica. Logo, as perspectivas, as possibilidades e os limites de uma autonomia escolar são assentados por componentes culturais simbólicos do poder, que se

revelam em práticas e em representações da organização cultural escolar, representações essas respaldadas em seus valores fundantes na qualidade de condicionantes da realidade escolar.

Por esse ponto de vista, pode ressaltar-se que, em relação aos aspectos que a escola incumbe-se a decidir no seu espaço autônomo, há uma consonância em que a escola pública, para elaborar e efetuar o projeto pedagógico, de acordo com os preceitos gerais comuns organizados pela administração central da educação e observando as suas especificidades, deve ter maior competência nos recursos humanos e uma ampliação massiva de recursos financeiros. Com a ausência desses dois critérios fundamentais na organização escolar, a autonomia sucumbe. É preciso salientar que determinar sobre os recursos humanos e financeiros é uma condição imprescindível para a consecução do projeto pedagógico. Projeto este compreendido como “tomada de consciência dos principais problemas da escola, das possibilidades de solução e definição das responsabilidades coletivas e pessoais para eliminar ou atenuar as falhas detectadas” (SPOSITO, 1990, p. 55).

Assim sendo, no cotidiano de uma escola autônoma, as decisões não devem ficar reservadas ao diretor(a) e/ou professores(as). Para superar essa concentração de poder auto-aferido, torna-se imperativo proporcionar um ambiente democrático, em que a participação no processo decisório seja ativa por parte de toda a comunidade escolar. Alunos, pais e membros da sociedade, que estão envolvidos nas atividades desenvolvidas pela escola, são pessoas que usufruem dos serviços prestados pela instituição escolar pública. Daí, é premente e salutar o envolvimento e participação da comunidade nas questões da escola, que acaba solidificando e amadurecendo a autonomia. Sem compartilhar o poder decisório entre os sujeitos intervenientes no cotidiano da escola, a participação desfalece, transformando os conselhos e/ou assembleias em uma exigência burocrática.

Falar da participação da população, dos professores e dos funcionários, na gestão da escola pública, implica em dizer quais determinantes condicionam a sua potencialidade ou empecilho para a sua concretização. De acordo com Paro, os determinantes internos à unidade escolar são: materiais, institucionais e político-sociais (PARO, 2000).

O condicionante material está relacionado às condições objetivas de trabalho para a consecução das metas educacionais de forma eficiente, que se apresentam e se desenvolvem na escola pública. Aqui, pode-se elencar uma série de problemas apresentados pela escola, como, por exemplo, a deterioração do prédio escolar, a falta substancial de equipamentos e recursos pedagógicos, salas de aula superlotadas, professores com carga horária de 60 horas, lecionando em diferentes escolas, e salário do magistério aviltado. Se bem que a relação democrática e a participação dos sujeitos na gestão escolar não acontecem como decorrência direta de uma boa

condição de trabalho; igualmente, a péssima condição material pode corroborar para o não surgimento dessa participação e, outrossim, de um bom desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Essa adversidade, segundo Paro, não deve ser tomada como “desculpa para nada fazer, mas precisamente de levá-la em conta no esforço conjunto de buscar objetivos coletivos que integrem, inclusive, sua superação, ou para pressionar o Estado ou o município no sentido dessa superação” (PARO, 2000, p. 22-44).

O determinante institucional reporta-se à forma como a escola pública está organizada. Esta organização, comumente, propicia uma relação que nega a participação da comunidade na gestão escolar. Centraliza toda decisão no diretor em vez de estabelecer uma relação democrática entre os sujeitos da autonomia escolar. Ainda, cauciona uma estrutura hierárquica, de relações verticais, que precipita numa relação de sujeição. O diretor, no seu papel de autoridade máxima da escola, é visto como o detentor do conhecimento administrativo que pode solucionar todos os problemas logo apresentados; problemas que, muitas vezes, não são de ordem técnico-administrativa, e sim de ordem política, sendo traduzidos pela falta de recursos e abandono do Estado.

Como bem lembra Paro (2000, p. 45-46),

diante da atual organização formal da escola pública, podemos constatar o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa a estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo. Além disso, o diretor aparece, diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola, diante dos usuários e do pessoal escolar, como autoridade máxima. Assim, tendo de fato que prestar contas apenas ao Estado ou município, acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade. Por sua vez, a existência de mecanismos de ação coletiva como a Associação de Pais e Mestres e o Conselho de Escola, que deveriam propiciar a participação mais efetiva da população nas atividades da escola, parece não estar servindo satisfatoriamente a essa função, em parte devido a seu caráter formalista e burocratizado.

Nessa realidade, é que se deve pensar na reorganização institucional significativa que enseja e impele maior participação na escola. O que equivale a dizer que a democratização permeada na escola possa consubstanciar mecanismos que provoquem exteriorização dos conflitos, das divergências e das decisões.

Outro risco iminente e determinante, que pode comprometer o trabalho coletivo em seu caráter autônomo e democrático, é o conflito e a pressão que grupos afins impõem à escola em nome de interesses corporativistas e clientelistas. Estes interesses múltiplos de grupos são os

influentes político-sociais que atravessam as relações sociais dentro da escola. Em seu cotidiano escolar

as pessoas se orientam por seus interesses imediatos e estes são conflituosos e contraditórios entre os diversos grupos atuantes na escola. Esses interesses contraditórios se manifestam nas relações interpessoais, em reunião do conselho de escola, em reuniões de pais, no comportamento diante da greve dos professores, no processo ensino-aprendizagem em sala de aula, enfim, nas múltiplas relações que têm lugar no dia a dia da escola. Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola, parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca da democratização da gestão escolar; como condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance como o efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população (PARO, 2000, p. 6-47).

Destarte, estes conflitos precisam ser superados no próprio processo de democratização estabelecido na escola, explicitando-os da maneira mais radical para que possa almejar o objetivo crucial que é a melhoria da qualidade da educação⁴. Não se trata de excluir as divergências que surgem no espaço escolar, e sim de identificar as consequências dos interesses sociais dos grupos que se fazem presentes na escola para a promoção e consolidação da democratização da unidade escolar, que pode favorecer, por conseguinte, a obtenção da qualidade de ensino.

Não se pode deixar de mencionar que a definição de competências e de atribuições tanto para os professores e funcionários técnico-pedagógicos, quanto para os pais, alunos e comunidade, deve estar clara numa gestão autônoma. Estas atribuições e competências, em muitos regimentos e normas de conselhos escolares das escolas públicas, não estão explicitadas, causando um enorme transtorno de cunho deliberativo e consultivo, o que acaba dando vazão ao democratismo ou ao espontaneísmo.

Atinente à definição de competência e atribuição, os profissionais da educação, que atuam diretamente na escola, cuja gestão é participativa, devem estar atentos para trabalharem

⁴ Fundamentando-me, mais uma vez, em Paro, a qualidade do ensino da escola pública é entendida como “atualização histórica do homem e como condição imprescindível para que ele, pela apropriação do saber produzido historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social. A escola, portanto, deve pautar-se pela realização de objetivos numa dupla dimensão: individual e social. A dimensão individual diz respeito ao provimento do saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, dando-lhe condições de realizar seu bem-estar pessoal e o usufruto dos bens sociais e culturais postos ao alcance dos cidadãos. Por sua vez, a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do ‘viver bem’ de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social. Se entendemos a democracia nesse sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade social, englobando todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente, podemos dizer que essa dimensão social dos objetivos da escola se sintetiza na educação para a democracia” (PARO, 2001, p. 34).

em coletivo dentro do processo decisório interno. Para que isso seja realizável, a carga horária desses professores deve contemplar momentos para reunião e estudo. Esta dinâmica de trabalho em grupo resgata a escola pública como um locus coletivo, superando uma atividade estanque e compartimentada que se perpetua há muito tempo na cultura organizacional das instituições de ensino público.

Externamente, muitas limitações são apontadas, na implementação da autonomia escolar, como oriundas do próprio burocratismo das instâncias administrativas que fazem parte dos sistemas de ensino e que são resguardadas por interesse, muitas vezes, clientelista, corporativista e político. A proporção que as atividades de ordem pedagógica (como planejamento e elaboração do projeto pedagógico), assim como as de ordem financeira e administrativa, desenvolvidas em setores centralizados da estrutura do sistema de ensino, forem transferidas para as escolas, uma parte considerável destes setores burocráticos seria dissolvida, ou passaria a funcionar como

uma burocracia menor e mais profissionalizada e operacional tecnicamente, sendo responsável, principalmente, por funções de capacitação e assistência pedagógica aos recursos humanos lotados nos estabelecimentos escolares e de assessoramento administrativo do conjunto do sistema de ensino (ABREU, 1999, p. 124).

A autonomia escolar, quando não pressupõe uma gestão cujo intento é servir de mediação para a realização de determinados fins, isto é, a utilização de forma mais adequada de recursos para a realização de fins (PARO, 2000), pode não consolidar em resultado positivo na qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Isso é plausível quando o necessário ajustamento de recursos e de pessoal para atender à finalidade da escola pública não é observado, ou quando é analisado de forma equivocada. Atentar para essa adequação é não incorrer no erro iníquo de fazer educação formal com salas de aula atulhadas de alunos, com 40 ou 50 alunos, incompatíveis com o processo do trabalho pedagógico; é não faltar os recursos materiais e humanos condizentes com a quantidade de alunos.

Isso significa que a função do Estado deve ser cada vez mais firmada enquanto provedor de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; já que a autonomia escolar não isenta o Estado de suas atribuições, principalmente relacionadas ao financiamento. O Estado e as instâncias do poder central de educação, nas suas obrigações de oferecer um ensino público, estatal, gratuito e de qualidade, devem adotar uma política estrutural que contemple dois eixos básicos:

primeiro, definição de diretrizes básicas comuns, mínimas e flexíveis, sobre o que se deve garantir para todos, tanto em relação a currículos e seus conteúdos mínimos, aí incluindo capacidades a serem desenvolvidas e conhecimentos a serem adquiridos, quanto em relação a padrões mínimos de qualidade do ensino, referindo-se a condições de funcionamento das escolas, com a variedade e quantidade mínimas de insumos materiais e humanos, com o ponto comum de compromisso com a qualidade de ensino. Segundo, definição de normas de gestão democrática para as escolas públicas, garantindo a participação não só de professores e funcionários, mas também de alunos, pais e outros segmentos da comunidade no poder decisório e não permitindo que os problemas gerados pelos processos participativos prejudiquem o exercício da função mais importante da escola, ou seja, o ensino (ABREU, 1999, p. 126).

Isso quer dizer que o tema basilar da educação brasileira é de que o ensino regular, para ser democrático e popular, deve ser totalmente gratuito e universal, a favor do acesso de todos, em todos os níveis, público e leigo, construído e mantido pelo Estado, obrigatório, ministrado na escola pública e estatal, não burocratizada, mais crítica, criativa, numa palavra, autônoma. É claro que o termo autonomia possui vários significados. Ratificando, este termo não pode se afastar de sua significação política e econômica, isto é, capacidade de decidir, dirigir, controlar, portanto, de ser plenamente cidadão, de afirmar direitos e criar deveres (CHAUÍ, 1986).

Uma escola pública autônoma tem maiores chances de garantir a qualidade do ensino, de elaborar seus planos, seu projeto pedagógico. Desse modo, esta autonomia não significa abandono. Significa o Estado possibilitar os recursos materiais e humanos para que a escola possa realmente fazer uma escolha democrática nas decisões da prática pedagógica.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. **Organização da educação nacional na constituição e na LDB**. 2. ed. Unijuí, 1999.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Globo, 1976.
- FERNANDES, F. **A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.
- GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PRAIS, M. L. M. **Administração colegiada na escola pública**. 3. ed. Campinas: Papirus, 1994.

SAVIANI, D. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1980.

SPOSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, jan./jun. 1990.

WEFFORT, F. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1978.

Como referenciar este artigo

SANTOS, W. S. Reflexões históricas e sociológicas para uma gestão democrática da escola no Brasil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1333-1349, set./dez. 2020. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i3.13550>

Submetido em: 08/04/2020

Revisões requeridas: 03/06/2020

Aprovado em: 20/07/2020

Publicado em: 01/09/2020