

# **GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM O MUNDO DO TRABALHO**

**Maria Christine Berdusco Menezes**  
**Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí**

O modelo de gestão democrática na educação e na escola pública no Brasil neste início de século é assunto de grandes discussões e debates. Entretanto, compreender a legislação atual necessário se faz compreender as transformações ocorridas a partir da década de 90. A crise da década de 70 apresentou sinais para a substituição da base de produção fordista para a base de produção toyotista alterando dessa forma, a exigência da formação de um novo profissional. A organização e gestão da escola vêm nesse contexto responder as exigências do modo de produção capitalista. Além das mudanças que se deram no mundo do trabalho, houveram outros fatores que contribuíram para a redefinição da gestão educacional. Primeiro, o ideário neoliberal que se apresenta com as características de intervenção mínima do papel do Estado, livre funcionamento do mercado na regulação da economia e os princípios da privatização de empresas estatais e serviços públicos. Em segundo lugar, os avanços tecnológicos que se afirmam com o processo de globalização. E, por último a influência das agências internacionais na organização das políticas educacionais. Tais fatores contribuíram na formulação das políticas públicas educacionais e logo, na substituição de uma “administração escolar” pelo modelo de “gestão democrática”, e ainda de uma “gestão democrática” para uma “gestão participativa” ou “compartilhada”.

## **1 INTRODUÇÃO**

O texto que se segue tem como foco de discussão e análise a questão da gestão democrática da educação e da escola pública no Brasil a partir da década de 90. Entretanto, compreende-se que a legislação educacional do nosso país é fruto de um determinado contexto histórico, por esta razão, deve ser entendida no marco das transformações do papel do estado e da gestão pública ocorridas a partir dos anos 90. É nesse sentido que abordaremos as reflexões no decorrer do texto situando em três momentos: primeiro buscaremos o entendimento do mundo do trabalho e da reforma do estado por acreditar que estes dois processos influenciaram na elaboração das políticas públicas sociais e entre elas a da educação paralelo a essas questões apresentaremos as bases teóricas e legais que formularam a propalada gestão democrática da educação e por fim como esse modelo de gestão democrática vem organizando a escola pública, sobretudo a educação básica.

## 2 TRABALHO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A luta por uma gestão democrática na educação pública no Brasil iniciou-se nos anos 1970/1980 por meio das bandeiras de luta dos trabalhadores da educação. Exemplo dessa luta é o I Congresso Mineiro de Educação realizado em 1983, cujo debate central foi à eleição direta para direção de escola, a formação de colegiados escolares e assembleias escolares como instâncias de participação do conjunto dos usuários da escola pública e a construção coletiva dos projetos político-pedagógicos, principais questões para a gestão democrática da escola de educação básica visando à garantia e permanência de crianças, jovens e adultos na escola. As discussões e encaminhamentos oriundos desse Congresso contribuíram significativamente para o início da Gestão Democrática na Educação Pública Brasileira (MINAS GERAIS, 1984).

A aceitação por uma gestão democrática da educação pública, nesse período, esta relacionada ao processo histórico ditatorial vivenciado no Brasil desde a década de 1960, a luta pela democracia que a sociedade reivindicava, refletia e acontecia também no espaço escolar. Dessa forma, em 1988 com a aprovação da Nova Carta Magna a gestão democrática é legalizada e o termo “gestão” aparece pela primeira vez na educação acompanhada pela palavra “democrática”, assim se lê na Constituição de 1988: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;” (BRASIL, 1988).

Na década de 90 muitos países, incluindo o Brasil, iniciaram um processo de reforma na administração pública com a redefinição do papel do estado, o que conseqüentemente implicou, também, em uma reforma educacional com mudanças significativas na organização da gestão da educação pública. Entretanto, para compreender o processo de reforma na administração pública entender-se-á o que gerou essa reorganização no sistema capitalista de produção.

Após 1973, a base de produção fordista deu sinais de enfraquecimento, com a diminuição da capacidade da taxa de lucro, e a crise desse período abriu caminho para a transição ao regime de acumulação flexível. Esse processo consolidou-se com o avanço tecnológico, uma das principais características do

período de estruturação da produção vivenciado nas últimas décadas (ALVES, 1999). Dessa forma, há a substituição do modelo fordista de produção para o modelo toyotista, ocorrendo mudanças na organização e gestão da educação pública.

No modelo fordista de produção as unidades fabris se concentram em um grande número de trabalhadores distribuídos em uma estrutura verticalizada e rigidamente hierarquizada; a produção em massa de produtos pouco diversificados para atender a demandas relativamente homogêneas; a tecnologia se apresenta estável com base na eletromecânica rigidamente organizada; não havia espaços para mudanças, participação ou criatividade para a maioria dos trabalhadores (ANTUNES, 2005).

Esse modelo de organização do trabalho reflete na organização da escola pública e em seu modelo de administração há um processo verticalizado, um diretor administrador e centralizador, a elaboração do planejamento da escola é feito pelos técnicos da educação (supervisores, orientadores) que pensam e elaboram enquanto os professores obedecem e executam.

O modelo de produção toyotista possui como características: produção vinculada à demanda, atendendo a uma produção mais individualizada do mercado consumidor; trabalho em equipe, com multivariabilidade de funções; produção estruturada sobre um processo produtivo flexível que permite ao operário manipular até cinco equipamentos simultaneamente; princípio do *just in time*, ou seja, o melhor aproveitamento possível do tempo de trabalho; sistema de reposição de peças e de estoque por meio de senhas, o *kanban*; estrutura horizontalizada das empresas que transfere para terceiros grande parte do que antes era produzido dentro de seu espaço produtivo; organização dos chamados *círculos de controle de qualidade (CCQs)*, no qual grupos de trabalhadores discutem seu trabalho, seu desempenho, com o objetivo de melhorar a produtividade da empresa (ANTUNES, 2005).

No modelo de produção flexível, os trabalhadores são chamados a participar das discussões sobre a produção e o seu lugar de trabalho nos Círculos de Controle de Qualidade, assim ocorre uma ruptura de um administração hierarquizada do taylorismo/fordismo para uma administração participativa do toyotismo. A administração empresarial ganha o status de “gestão” para atender esse modelo toyotista de produção. Essas novas práticas de gestão que se dá no

interior das empresas influência, também, a administração pública e outras instituições, como a escola.

Paralelamente a essa reorganização do trabalho, no cenário brasileiro, na década de 90, há a volta da ideologia neoliberal aperfeiçoando-se com o fenômeno da globalização. O processo de globalização que se define por termos como mundialização dos mercados, dos investimentos, da indústria, da informação e da produção do conhecimento, apresentou-se como um processo inevitável onde os países deveriam a ele se adaptar justificando-se pela necessidade de reforma do estado e das políticas públicas sociais. A educação nesse contexto se tornou um caminho para levar os países da América Latina em desenvolvimento para a sociedade globalizada (SANDER 2005).

As modificações ocorridas no mundo do trabalho vieram acompanhadas pelo ideário neoliberal, que segundo Moraes (2001) pode ser concebido como uma ideologia, ou seja, uma maneira de ver e julgar o mundo social. Para os adeptos dessa ideologia a crise econômica capitalista é a crise do Estado, assim, para sua superação necessário se faz a reformulação do papel do estado. O neoliberalismo nesse contexto apresentou-se como uma das possíveis soluções para a crise capitalista da década de 1970. Propôs a implementação de uma série de reformas nas quais deveriam figurar os princípios da privatização de empresas estatais e serviços públicos e a desregulamentação ou criação de novas regras, diminuindo a interferência do Estado nos negócios privados. As principais características do neoliberalismo são: Intervenção mínima do papel do Estado; mudança no processo de produção devido os avanços tecnológicos; o livre funcionamento do mercado na regulação da economia.

As agências internacionais também influenciam na formulação das políticas públicas educacionais dos anos 90 e nas mudanças ocorridas na gestão educacional pública. O Banco Mundial, a UNESCO e a CEPAL desempenharam importante papel na disseminação de princípios pelos quais deveria conter na reforma da educação.

A legislação educacional produzida nos anos 90 orienta-se pelas recomendações estabelecidas em fóruns mundiais e regionais de educação organizados pelas agências internacionais. Os eventos que se tornaram marco na reorganização das políticas educacionais foram a Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990 e a Conferência

da Cúpula de Nova Delhi em 1993. Desses eventos saíram posições consensuais que indicaram a necessidade de um novo modelo de gestão educacional capaz de assegurar, para todos, uma educação de qualidade vista como uma das condições essenciais para o desenvolvimento humano, a inserção no mercado competitivo de trabalho e o exercício da cidadania (OLIVEIRA, 2000).

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DE 1990**

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho, no Brasil, a partir da década de 90 e paralelamente a essa questão, o retorno do neoliberalismo, o avanço tecnológico e a influência das agências internacionais no marco das transformações do papel do Estado, contribuíram para uma redefinição da gestão democrática legalizada na Constituição de 88.

A LDB 9394/96, aprovada no governo de Fernando Henrique Cardoso, no contexto da Reforma da Educação. Tal reforma foi orientada a partir do processo da globalização e buscou adequar os sistemas públicos de ensino às demandas do capital e às exigências quanto ao papel do Estado sob a perspectiva do Neoliberalismo. A LDB organiza o ensino brasileiro em níveis e modalidades de ensino em conformidade às recomendações do período, apresentando-se em sintonia com a política, neoliberal, dominante. Prioriza no Art. 3º inciso VIII que o ensino será ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. (BRASIL, 2003).

Embora a Constituição e a atual LDB priorize no texto o termo “gestão democrática”, é comum encontrar em produções acadêmicas os termos de “gestão participativa” ou “gestão compartilhada”. Termos estes transferidos do setor produtivo para o campo educacional, o que implica, também, a transferência do modelo de gestão empresarial e no caso da educação, a adoção do modelo de gestão “por resultados” (CAMPOS, 2000). A modernização da gestão educacional dos anos 1990 orientou-se por um padrão de gestão no qual a qualidade referia-se ao eficiente.

A gestão do ensino público passa a ter uma nova regulação através da flexibilização da aprendizagem, da avaliação. Ações descentralizadoras entre as diferentes instâncias de governo (federal, estadual e municipal) a

descentralização para a escola, ou seja, autonomia da escola. Entretanto, há o controle centralizado por parte do governo através dos resultados com o uso das avaliações externas (Prova Brasil, ENADE, ENEM). A organização interna da escola passa a ser regida pela figura de um diretor gestor, o qual por meio de um processo horizontalizado passa a tomar as decisões com o coletivo da escola, e a comunidade é chamada a participar desse coletivo nas organizações das instâncias colegiadas. A gestão democrática objetiva assegurar a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas tomadas de decisão do âmbito escolar.

A escola, nesse contexto político, social e econômico se torna dentro do projeto da sociedade o núcleo de efetivação da gestão democrática e como forma de sua efetivação na prática escolar, têm-se os espaços de participação da comunidade escolar, principal princípio da gestão democrática, através da organização das instâncias colegiadas (Conselho Escolar, Conselho de Classe, APMF, Grêmios Estudantis) que são espaços de representação dos segmentos da escola: alunos, professores e representantes da comunidade.

A prática escolar muitas vezes não coincide com os postulados teóricos, nem sempre há a garantia da participação dos representantes da escola nas decisões, por “n” fatores: falta de tempo, falta de conhecimento do assunto, urgência em resolver determinados assuntos o que implica na demora para reunir todos.

Assim, as diferentes funções que se encontram no espaço escolar sentem uma sobrecarga na rotina escolar. O diretor/gestor se envolve absolutamente nas tarefas rotineiras, intensificando o trabalho a cada dia, gerando dessa forma, o esvaziamento na própria formação e distanciando das dimensões pedagógicas de sua função (OLIVEIRA, 2002).

O professor que possui como principal tarefa a docência responde às exigências que ultrapassa a própria formação. Dessa forma, tal qual o diretor, há um esvaziamento de sua formação, pois são chamados a participar da gestão da escola através de reuniões, comissões, conselhos, que envolvam a organização dos planejamentos, dos projetos, do currículo e da avaliação.

O pedagogo como afirma Kuenzer (2002) passa a assumir as funções de supervisão e orientação e se torna no âmbito escolar, o multitarefeiro, o

polivalente, não conseguindo “dar conta” das inúmeras tarefas que precisa resolver precarizando, assim, sua própria formação.

Os pais passam a exercer uma perspectiva de consumidores, ou seja, de clientes, por meio da divulgação dos dados estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o qual mede a qualidade da educação pública, os pais compararam tais resultados a fim de verificar qual escola atingiu nota melhor.

E os alunos se tornam alvo de transferência de responsabilidades entre a família e a escola flexibilizando a disciplina escolar desses alunos e o processo ensino-aprendizagem.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das discussões desenvolvidas durante o texto é possível considerar que para discutir a gestão democrática no âmbito das escolas públicas, necessário se faz compreendê-la historicamente considerando que a organização do sistema capitalista influencia na organização e gestão da escola pública. Assim, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, no Brasil, na década de 90 direcionam para mudanças nas políticas educacionais orientadas pela perspectiva neoliberal.

A forma como as políticas públicas, entre elas a educacional são conduzidas apresentam-se em sintonia com a forma de desenvolvimento do capitalismo. O capitalismo atual pressupõe uma nova sociabilidade, ou seja, as pessoas agem no contexto do que se tem como certo ou ideal. Os discursos nem sempre coincidem com a prática. Todos falam em democracia, participação, etc. O problema que os termos e conceitos são ressignificados e, na prática, assumem outra conotação. Todos defendem a igualdade, mas na prática temos a equidade (trata-se diferente os iguais – sistema de cotas é um exemplo – discriminação positiva).

A grande dificuldade hoje é que os discursos são parecidos, esquerda e direita têm as mesmas bandeiras de luta. Problema é que não temos mais a idéia da universalização dos direitos sociais. Os direitos sociais são fragmentados e oferecidos em forma de benefícios aos mais necessitados. Joga-se para o

indivíduo e a comunidade local (escola) a responsabilidade por garantir valores que deveriam ser universais.

A formação de crianças, jovens e adultos “passa” pelas “mãos” dos profissionais da escola e pela organização e gestão que a escola oferece. Por esta razão a luta dos profissionais da educação continua, obteve-se a conquista pela gestão democrática nas escolas públicas, no entanto, é preciso fazer uso desse modelo de gestão para contribuir para a formação daqueles que pela escola passam com uma consciência crítica, das relações sociais, econômicas e culturais visando o processo de humanização.

O campo da gestão educacional torna-se um campo de disputa hegemônica que tanto pode ampliar como restringir as possibilidades de democracia nos sistemas escolares.

## **5 REFERÊNCIAS:**

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do capital** – a nova degradação do trabalho na era da Globalização. Londrina: Editora Praxis, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10 ed. Campinas, SP: Cortez, 2005.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>Acesso em: 13/03/2010

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO**. Grupo de trabalho, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/28/textos/gt05/GT05-708--Int.rtf>> Acesso em: 05 mar. 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida. Trabalho pedagógico: da fragmentação à unitariedade possível. In: **Para onde vão a orientação e a supervisão educacional?**: AGUIAR, Márcia Ângela da S.; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Campinas, SP: Papyrus, 2002.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Educação: 1984-1987. **Jornal da Educação**, Belo Horizonte. jan. p. 5-12, 1984.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-144.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005