

A gestão democrática na Constituição Federal de 1988

Theresa Adrião e Rubens Barbosa de Camargo

Publicado em OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. Gestão, financiamento e Direito à Educação, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

Introdução

Refletir sobre os avanços e os limites presentes no texto de nossa Constituição Federal exige que lembremos, ainda que rapidamente, o contexto que envolveu sua elaboração. A primeira coisa a frisar é que saíamos de um período ditatorial com a expectativa e a necessidade de vivermos, principalmente a partir da década de 1980, relações mais democráticas.

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configurou um “clima” por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado.

Assim, dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado. De certa forma, em decorrência disso, perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982.

Foi principalmente no plano das reformas democráticas do Estado brasileiro que se inscreveram as perspectivas delineadas acima, com destaque para a esfera legislativa, pois uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente. É bom lembrar que todo e qualquer processo

legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese dos conflitos existentes. Mais explícita ou mais “pasteurizada”,¹ a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado.

Apesar disso, os discursos propagados pelos setores democráticos organizados caracterizavam-se por reivindicar reformas no funcionamento do Estado por meio da institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, cujo objetivo seria participar diretamente da elaboração de políticas sociais e garantir canais de fiscalização e controle da ação estatal.

Diversos foram os governos de oposição ao regime militar – em sua maioria compostos por integrantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – que passaram a anunciar medidas visando a atender a esses anseios democráticos, medidas essas materializadas na criação de instâncias na estrutura do Estado com o objetivo de propor, acompanhar e/ou controlar políticas setoriais. Exemplos dessas instâncias foram os Conselhos de Saúde (regionais e municipais) e o Conselho da Condição Feminina (federal e estadual), entre outros.

No texto constitucional de 1988, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do Estado pode ser observada no âmbito dos direitos individuais e dos direitos sociais. No primeiro caso, constitui tema tratado no inciso XXXIII do Art. 5º, segundo o qual todos têm direito de acesso a informações de interesse individual, coletivo ou geral, a serem expedidas, sob pena de responsabilidade, por órgão público no prazo que a lei determinar: “todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (Brasil, 1988)

No caso dos direitos sociais, após definir a educação como um desses direitos (Art. 6º), a Constituição Federal assegura em seu Art. 10, a todos os trabalhadores e empregadores, a possibilidade de participarem em órgãos colegiados da esfera pública nos

quais seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.”(Brasil, 1988)

Também no capítulo destinado à administração pública encontramos menções a procedimentos que ampliam a participação dos usuários de serviços públicos ou funcionários, na avaliação dos serviços prestados e no acesso a registros informativos da administração direta ou indireta (Art. 37).

Em síntese, com vistas à democratização da gestão do Estado por meio do aumento da participação da população em suas instâncias,² o texto constitucional menciona básica e genericamente dois procedimentos: o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública.

O princípio constitucional da gestão democrática do ensino

Um primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao ineditismo da *gestão democrática* como princípio da educação nacional em um texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzi-lo. O mesmo não acontece com os princípios de gratuidade e obrigatoriedade, os quais encontram-se presentes em textos anteriores. Uma das causas dessa inovação parece relacionar-se à existência, à época da elaboração da atual Constituição Federal, de importantes movimentos nacionais voltados para a redemocratização do país.

Mas qual a importância de um princípio constitucional?

O termo *princípio* é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam.

O princípio da gestão democrática do ensino e sua introdução na Constituição de 1988 também redundou de conflitos. Com o objetivo de ilustrá-los e entendermos o caráter de síntese atribuído anteriormente ao texto legal, é interessante lembrarmos alguns embates que ocorreram nas comissões e subcomissões encarregadas de discutir a educação no processo constituinte (1987-1988) entre diferentes setores diante da questão da gestão democrática do ensino. Sucintamente, podemos identificar a existência de duas posições³ expressas por setores organizados da sociedade civil com representatividade no legislativo, que conformaram o debate em torno do sentido que deveria ser atribuído à gestão da educação.

O primeiro setor refere-se ao grupo identificado com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído por entidades de caráter nacional⁴ cujo posicionamento, no tocante à gestão da educação e da escola, refletia a defesa do direito à população usuária (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino. Esta proposição englobava tanto os estabelecimentos oficiais quanto os da rede privada de ensino, em todos os níveis. Em vista disso, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou à Comissão Constituinte encarregada das discussões sobre o capítulo da educação a seguinte redação para a formulação do texto constitucional: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade.”

De modo oposto, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes do chamado empresariado educacional, quanto por representantes ligados às escolas confessionais,⁵ contrapunha-se a tal formulação. Aqui, o grau “aceitável” de participação resumia-se à possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino.

As diferenças entre as duas orientações expressavam-se tanto na qualidade da participação, como forma de intervenção nos processos decisórios ou como mera colaboração na implantação de medidas previamente decididas, quanto na composição das futuras instâncias, com a exclusão ou inclusão de diferentes segmentos da comunidade

escolar nos processos participativos e a proporção com que cada segmento seria representado.

No texto que comporia o anteprojeto de Constituição, a comissão de sistematização incorporou o conceito de gestão democrática do ensino defendida pelo primeiro setor. No entanto, sua formulação foi alterada em plenário, por meio de uma emenda coletiva apoiada pelos setores conservadores. Em vista disso, a redação final na Constituição Federal de 1988 adquiriu um conteúdo, de certo modo, duplamente restritivo, redundando na seguinte e definitiva versão:

Capítulo III

Da Educação, da Cultura e do Desporto

Seção I

Da educação

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

Em primeiro lugar, o adjetivo *público* foi acrescentado à palavra ensino, excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. Em segundo lugar, a expressão genérica *na forma da lei* delegou sua exequibilidade à legislação complementar. Ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁶ e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio. Dessa maneira, na redação aprovada (gestão democrática do ensino público, na forma da lei), a manutenção da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a ideia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional.

Tendo em vista o ténue tratamento que a Constituição Federal reserva à temática da gestão, especialmente quando relacionada à educação e, uma vez que mesmo no capítulo específico sobre as diretrizes que devem conformar o funcionamento dos órgãos públicos em seus diversos níveis o termo *gestão* não aparece e, em seu lugar, é utilizada a palavra *administração*, torna-se necessário relembrar a distinção dos significados que uma e outra

palavra parecem adquirir no discurso educacional, especialmente a partir da década de 1990.

À semelhança das produções na área da administração empresarial, hoje denominada gestão empresarial, os textos e inclusive a legislação educacional passaram a utilizar a palavra *gestão como sinônimo de administração*, tendência observada nos últimos anos, quando da substituição das expressões administração da escola ou administração da educação por gestão da escola ou gestão da educação, inovação que pode ser interpretada de diferentes maneiras.

Uma opção interpretativa apregoa que a substituição sugere uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha. Neste caso, sua substituição pelo termo gestão pode significar a adoção de uma nova lógica na organização do trabalho, cujo pressuposto seria evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios (CAMARGO, 1996). Este foi o sentido atribuído ao termo gestão quando proposto pelos movimentos em defesa da democratização dos processos decisórios na esfera educacional atuantes no processo Constituinte.

Contrariamente, uma segunda interpretação é proposta por João Barroso (1995) ao refletir sobre as reformas educacionais em Portugal e em outros países, onde se observa o mesmo fenômeno. Para o autor, essa substituição não seria neutra e encobriria uma perspectiva neotaylorista expressa na separação entre a esfera técnica (gestão) e a esfera da política (administração). Quanto ao grau de abrangência de um e outro termo, o campo da administração corresponderia aos aspectos relativos à definição dos fins ou objetivos de dado processo, adquirindo um caráter mais geral em função do qual se daria a escolha e a adoção dos meios considerados mais eficazes: administrar algo pressuporia a gestão desse algo. Já a palavra gestão – que na literatura especializada anglo-saxônica corresponde à expressão *management* ou gerência⁷ – designaria os processos de seleção e implantação de mecanismos e procedimentos para se atingir os fins definidos. Administrar e gerir compreenderiam atividades diferentes. A primeira diria respeito aos processos decisórios – aspectos políticos – enquanto a segunda aos mecanismos de implantação do decidido – aspectos técnicos (BARROSO, 1995). Assim, a separação entre elaboração e execução e entre agentes ou instâncias de elaboração e de execução pode ser designada por expressões

diferenciadas, demarcando, no plano do discurso, as tentativas de despolitizar a administração da educação e da escola em nome de uma racionalidade técnica e pretensamente consensual. No Brasil tem-se verificado o uso corrente das duas formas sem diferenciação em seu significado. (ADRIÃO, 2006).

Por último, convém lembrar que o texto constitucional não se refere ao entendimento que os legisladores imprimiram à idéia de democratização presente no princípio. Delegou-se, aqui também, para futuros embates e instâncias a necessária definição do termo. No entanto, recordemos que, apesar do adiamento, o significado atribuído à democratização contaria com alguns indicadores preestabelecidos que norteariam qualquer futura medida. O primeiro pode ser encontrado no conteúdo dos artigos relativos aos direitos individuais e sociais e à administração pública, citados no primeiro item, nos quais encontra-se certa preocupação com a consolidação de mecanismos que favoreçam o acesso de usuários e funcionários à informação e à participação na administração pública.

O segundo relaciona-se ao âmbito das práticas sociais e, mais precisamente, das práticas diretamente relacionadas à esfera da educação. Nelas, algumas experiências e “modelos” de participação já se cristalizaram. Como exemplo, podemos citar a “tradição” do usuário da escola pública em participar dos mecanismos de gestão coletiva existentes na escola (APM e CE) e a pouca tradição de sua presença nos órgãos do sistema; a composição dos colegiados escolares pelos diferentes segmentos da chamada comunidade escolar e sua submissão a uma direção “profissionalizada” etc.

É bom lembrar que os conselhos escolares existentes, ao final da década de 1980, nas redes públicas de ensino do país, apresentavam características que resultavam, em grande medida, de uma teia organizacional centralizadora, refletindo também o grau de disputas existente entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade usuária quando de sua proposição.

Todavia, mesmo antes da Constituição de 1988, a ampliação deste tipo de instância – o conselho escolar – pela adoção nas diferentes redes de ensino era vista como um dos meios para a democratização das relações de poder no interior da escola, marcadamente hierarquizada e centralizada na figura do diretor ou de seus superiores: chefe do departamento de educação, secretário de educação, prefeito etc.

Tal perspectiva apresentava-se como alternativa às concepções e práticas calcadas numa neutralidade na tomada de decisões e numa legitimidade meritocrática para a gestão das unidades escolares, no caso dos processos seletivos via concurso público. Há que se lembrar também que reivindicar a democratização da gestão escolar adquiria, em alguns casos, um caráter de combate às práticas clientelistas de escolhas dos dirigentes escolares, pois, em muitos sistemas públicos de ensino, tal escolha resulta da indicação, por exemplo, de governantes ou vereadores (PARO, 2000a; 2000b; OLIVEIRA, D. A., 1997).

Ao pressupor a democracia como *princípio* e como *método*, os conselhos escolares devem estar atentos aos fins almejados para a educação, bem como aos consequentes processos que lhes são correlatos.

A democracia como *princípio* articula-se ao da igualdade ao proporcionar, a todos os integrantes do processo participativo, a condição de sujeitos expressa no seu reconhecimento como interlocutor válido. Como *método*, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios.

Nesses termos, os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente “harmoniosas” de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar.

Democracia e democratização da gestão da escola: consequências do princípio

Como vimos, a presença do princípio aqui analisado resultou em grande medida do “clima” de democratização então presente na sociedade brasileira, clima este que se traduzia também em práticas sociais concretas como o são as políticas governamentais.

O princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, se, de um lado, indicou a incorporação de experiências já existentes de democratização da gestão da educação básica – como, por exemplo, as das redes públicas de São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso, nas quais as demandas por democracia redundaram, já no início dos anos 1980, na implantação de conselhos escolares de natureza deliberativa, eleição de dirigentes e/ou estímulo aos grêmios estudantis –, de outro, favoreceu a generalização de políticas

voltadas para o aumento da participação de educadores e usuários na gestão escolar, nas redes públicas onde ainda não ocorriam.

Ressalte-se que tais medidas, por sua vez, tenderiam a limitar-se à esfera das unidades escolares e a expressar-se principalmente por meio da presença de colegiados ou conselhos gestores, pouco ou nada avançando no sentido da constituição de mecanismos reais de participação de trabalhadores em educação e usuários das redes públicas em instâncias decisórias dos sistemas de ensino.

Em parte, esse resultado pode ser atribuído à omissão do texto constitucional com relação à definição de diretrizes gerais para a constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino. Ao delegar para leis futuras, especialmente para a LDB, elaborada após oito anos, a definição de tais orientações gerais, a Constituição de 1988 permitiu que cada sistema definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento, pouco ou nada avançando na criação de procedimentos diferentes dos já existentes.

No entanto, é no âmbito da gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta. Portanto, cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares. Essas mesmas práticas que se quer comprometidas com o aumento da qualidade social⁸ que se deseja inaugurar.

Notas

1 Conforme Minto (1996), o termo “pasteurizado” procura dar significado a um processo legislativo em que os interesses em jogo não conseguiram alcançar, individualmente, pleno êxito em determinada matéria legislativa, de maneira que o texto legal final é tão genérico que serve a todos os interesses, segundo suas diferentes interpretações.

2 Segundo Norberto Bobbio, ao se avaliar a amplitude da democracia em uma dada sociedade, para além da aferição do grau de desenvolvimento de uma sociedade democrática por meio da institucionalização do sufrágio universal, cabe verificar a quantidade existente de instâncias onde se exerça o direito de voto e de decisão, na organização do Estado (Bobbio, 1989).

3 Para melhor definir os participantes e os blocos atuantes durante o processo constituinte (1987/1988), ver Diap, **Quem foi quem na Constituinte?**, s/d.

5 Durante o processo constituinte, os interesses dos estabelecimentos privados de ensino foram representados, prioritariamente, pelo grupo de parlamentares conhecido como “Centrão”.

6 Tema tratado por Paro em artigo neste livro.

7 É bom lembrar que grande parte dos teóricos e dos documentos que sustentam as propostas de reforma em educação, generalizadas na década de 1990, tem no inglês sua língua de origem.

8 Por qualidade social entende-se: a luta contra qualquer tipo de apartação social e suas causas; o acesso a todos de informação a respeito do usufruto dos direitos humanos e sociais; a garantia do acesso e da permanência na escola; e a garantia da consolidação de melhores condições para o ensino e aprendizagem, por meio da minimização da fragmentação do conhecimento e da resolução coletiva e democrática dos assuntos que dizem respeito ao cotidiano escolar.