



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

# A Democracia nas Unidades Escolares Públicas

Candido Giraldez Vieitez

**Como citar:** VIEITEZ, Candido Giraldez. A Democracia nas Unidades Escolares Públicas. *In:* DAL RI, Neusa Maria; BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino (org.). **Políticas educacionais, gestão democrática e movimentos sociais:** Argentina, Brasil, Espanha e Portugal. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 13-36. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-682-4.p13-36>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# A DEMOCRACIA NAS UNIDADES ESCOLARES PÚBLICAS

*Candido Giraldez Vieitez*

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio de gestão democrática do ensino nas escolas públicas (CUSTÓDIO, 2004, p. 287).

A inscrição desse princípio na Constituição foi primordialmente decorrência da atividade do movimento da educação constituído por professores, alunos e funcionários, apoiado pelo movimento operário e popular em luta contra a ditadura, numa conjuntura politicamente galvanizada (GOHN, 2001).

Atualmente, a gestão democrática (GD) desenvolve-se adequadamente nas universidades e encontra-se vacilante no ensino básico, embora o princípio que norteia sua organização seja o mesmo. Devido a esse quiproquó, tomaremos basicamente como referência de análise a GD nas universidades, na suposição de que, se a GD no ensino básico vier a realizar suas potencialidades, a mesma devirá com um signo político semelhante ao que há hoje no ensino superior público.

No início dos anos 1980, constituiu-se o que denominamos movimento da educação (ME). O ME formulou várias críticas à situação da educação e da escola, dentre as quais se destacava como uma espécie de

síntese a tese de que um problema fundamental na escola era a burocracia ou burocratização, ou seja, a ausência de democracia. Em função desse diagnóstico, o ME, em sua luta, passou a trabalhar em prol da gestão democrática da educação que, por fim, veio a ser instituída de fato como gestão democrática das unidades escolares.

Neste trabalho, perguntamo-nos basicamente se a democracia, tal qual foi estabelecida na escola, produziu os resultados de desburocratização supostos pelo Movimento. Ou, se pelo menos houve consequências importantes, ainda que parciais, na direção esperada.

Com este propósito, examinamos os aspectos da morfologia e funcionamento da GD que consideramos mais importantes. Procuramos situar a GD tanto em suas bases, as classes sociais, quanto em sua superestrutura política, isto é, a técnica democrática proposta pelo Movimento, aprovada pelo legislador e posta em prática pelas escolas.

Tendo em vista a análise realizada, sustentamos neste trabalho que, malgrado a democracia nas unidades escolares ter aspectos positivos os quais devem ser valorizados pelos trabalhadores da educação, a GD, não obstante a aparência, mal arranhou a burocracia. Esta é uma constatação empiricamente verificável. Para além dela, porém, sustentamos também que a técnica democrática liberal empregada não pôde até o presente superar a burocracia, bem como que tampouco poderá fazer isso no futuro, mediante presumíveis aperfeiçoamentos democráticos progressivos.

Para esta análise, apoiamo-nos em referências bibliográficas, pesquisa empírica e observação direta nas universidades estaduais paulistas, ou seja, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista (UNESP), particularmente nesta última.

## **2 O TRABALHADOR LIVRE: DOCENTES, FUNCIONÁRIOS E ESTUDANTES**

A formação da escola moderna ou capitalista, no Brasil – como por toda parte –, tem como premissa duas determinantes inextricáveis: a constituição do trabalhador livre e, em concomitância, a formação do mercado de trabalho.

O mercado de trabalho libertou *de facto*, por assim dizer, os escravos. Mas, libertou também aqueles trabalhadores que, na ordem escravista-patrimonialista, apareciam na sociedade como livres, embora na verdade se encontrassem enredados em laços de dependência<sup>1</sup>.

A Abolição abriu o caminho para o mercado de trabalho. Contudo, este não se formou num átimo. No livro *A formação do mercado de trabalho no Brasil*, Barbosa (2008, p. 89) assinala um período básico de formação situado entre 1850 e 1930, ao mesmo tempo em que dá ciência de que o mercado se desenvolveu de modo compósito e em ziguezagues.

Chegar-se-ia a um futuro mercado de trabalho por meio de uma trajetória de ziguezagues [...]. O mercado de trabalho não surgiria de choque, antes amargaria uma existência incompleta e fragmentada, para somente se consolidar e nacionalizar no período pós-1930.

No mercado de trabalho logo se apresentam os mais diversos tipos de trabalhadores livres<sup>2</sup>. Nestas linhas, no entanto, interessa-nos destacar aquele tipo de homem livre trabalhador, o assalariado, que veio a ocupar um lugar fundamental na sociedade<sup>3</sup>.

Relações de venda de força de trabalho em troca de um salário é acontecimento muito antigo e esteve presente na Colônia e no Império. Contudo, supor que a forma aparente da relação esgota seu conteúdo – o que não é infrequente que ocorra – é um equívoco. Em cada ordem social, o instituto do assalariamento apresenta determinações específicas. Além disso, no âmbito de cada regime social, o assalariamento pode indicar diferenciações importantes ou mesmo básicas, como veremos mais adiante. Mas, o que é esse novo homem livre assalariado? No transcurso deste texto, limitamo-nos a apresentar determinantes básicas ou em correspondência com as necessidades da exposição.

Em uma das muitas passagens em que se refere à constituição das relações sociais capitalistas, Marx (1984, p. 469-470) afirma que o homem livre originário, atirado ao mercado de trabalho, era

<sup>1</sup> Para uma visão do homem *livre* no Império ver Franco (1974).

<sup>2</sup> Entendemos por *trabalhadores*, em sentido lato, todos aqueles que ganham a vida com o próprio trabalho ou, por outra, que não vivem da exploração do tempo de trabalho alheio.

<sup>3</sup> Para uma visão *estruturalista* da evolução do fenômeno salarial na Europa ver Castel (2010).

[...] libre en un doble sentido, libre de las antiguas relaciones de clientela o de servidumbre y de las relaciones de prestación y, en segundo lugar, libre de toda posesión y de toda forma de existencia como cosa, de toda forma de existencia objetiva, libre de toda propiedad, a la que se le presentaba como la única fuente de recursos la venta de su capacidad de trabajo o la mendicidad, el vagabundeo y el robo.

As categorias históricas utilizadas nesse excerto dizem respeito a uma variante de como o mercado de trabalho se constituiu na Inglaterra, porém, as categorias lógicas são universais à formação do capitalismo.

Uma massa de homens livres, mas destituída de propriedade móvel ou imóvel propiciadora de subsistência autônoma, não tem mais remédio do que vender sua força de trabalho<sup>4</sup>. Observemos, porém, que de modo diverso ao que ocorria no regime social pretérito, as relações entre compradores e vendedores de força de trabalho funcionam agora, *tipicamente*, como relações *puramente econômicas*, como tráfico de mercadorias, ou seja, como relações mercantis regidas por contrato entre sujeitos juridicamente autônomos (PASUKANIS, 1976) e afeta aos custos de produção, às leis do mercado<sup>5</sup> e às vicissitudes da luta social.

Seguiram esse curso professores e funcionários escolares? Não cabe dúvida, porém, o modo como concretamente evoluiu o mercado de trabalho educacional no país não se encontra satisfatoriamente esclarecido, embora seja certo que o mesmo apresenta peculiaridades. Barbosa (2008), no estudo mencionado, não se reporta ao setor educacional. Por outro lado, esse é um tema parcimoniosamente tratado pelas pesquisas da educação, ainda que existam estudos, como, por exemplo, os de Oliveira (2002), Cação (2007), Costa; Fernandes Neto; Souza (2009), Moura (2013), dentre outros, que aportam elementos à sua visualização.

Um indicador de que o mercado dos trabalhadores da educação teve sua gênese no período assinalado por Barbosa (2008) foi a política educacional republicana, que deu início à criação de um sistema de escolas

---

<sup>4</sup> Tornar-se proprietário é uma possibilidade real, mas pouco provável. Por outro lado, a contravenção e o banditismo são inerentes a esta ordem social.

<sup>5</sup> No mercado de trabalho, interagem mais imediatamente duas determinantes: a) os estoques de força de trabalho na esfera da circulação; e b) a organização do trabalho, com suas especificidades, nas unidades econômicas.

para os trabalhadores, ao mesmo tempo em que, com a criação dos grupos escolares (SOUZA, 1998), lançava a base da unidade escolar moderna.

A educação de massa atendeu ao preceito oficial de formação do cidadão republicano ou liberal e foi disseminada mais ou menos em consonância com a expansão e necessidades do mercado de trabalho<sup>6</sup>, enquanto a educação universal não se concretizou cabalmente ainda hoje.

Encerramos este tópico com uma breve referência à situação dos estudantes sob a nova ordem escolar. Do estudantado sob o regime liberal-capitalista, com o tempo, adveio uma categoria social massiva. A sua trajetória é também inseparável, em grande parte, da expansão e consolidação do mercado de trabalho e da massificação do sistema escolar.

Apesar de trabalharem, os estudantes não têm o estatuto de trabalhadores. No entanto, são de fato trabalhadores, ou melhor, *trabalhadores virtuais*, porque, para utilizarem socialmente as capacidades simbólicas adquiridas na escola têm necessariamente de se oferecer ao mercado de trabalho, notadamente ao majoritário mercado de trabalho assalariado. É verdade que a escola gosta de enunciar que o estudante capaz pode ser qualquer coisa. Na prática, entretanto, o caminho que conduz à propriedade geradora de autonomia, bem como ao assalariamento bem remunerado ou, ainda, ao assalariamento formal dos quadros superiores capitalistas, é muito estreito e só dá passagem a uma minoria. Para todos os efeitos, portanto, a massa estudantil é parte iniludível do mercado de trabalho assalariado e sua dinâmica. Por um lado, porque em si mesmo o segmento discente tem sua existência em grande parte determinada pelo mercado de trabalho. E, por outro lado, porque, a partir de certo ponto do desenvolvimento do mercado e do próprio sistema escolar, a escola passou a funcionar como habilitadora universal da força de trabalho ou, por outra, a escolarização/certificação passou a constituir um pré-requisito para o tráfico da força de trabalho, desde aquela mais simples à mais especializada ou qualificada.

Outro elemento caracterizador do trabalho assalariado na atual ordem social diz respeito a uma determinante que é tanto um fator de

---

<sup>6</sup> Outra determinante poderosa na formação da escola moderna foram as necessidades constitutivo/reprodutivas do Estado-nação enquanto fenômeno geopolítico.

gênese quanto de reprodução (acumulação) do capital, conseqüentemente, também determinante de sua antítese, a força de trabalho. Esse elemento é o modo como a classe dominante subsume a força de trabalho potencial em livre circulação no mercado, transformando-a em força de trabalho assalariada real, operando nas unidades de trabalho.

Lo propio del capital no es otra cosa que el acoplamiento de las masas de brazos e instrumentos que el encuentra preexistentes. Los aglomera bajo su imperio. Esa es su verdadera acumulación; la acumulación de trabajadores en [ciertos] puntos [...] (MARX, 1984, p. 470).

Estrito senso considerado, o assalariado é aquele cujo trabalho valoriza o capital, processo este que constitui o *hard core* do sistema. Na sociedade, porém, nem todas as unidades de trabalho movidas por assalariados ostentam essa característica. Este é o caso do sistema escolar, onde encontramos unidades de produção pedagógicas nas quais o trabalhador valoriza o capital e outras nas quais, como nas escolas do Estado, o trabalhador aparece como custos de produção, ainda que custos necessários à reprodução. De qualquer maneira, o modelo de subsunção do trabalhador presente no coração do sistema está generalizado na sociedade. Conseqüentemente, encontra-se generalizado na sociedade, ponderadas suas especificidades setoriais, o trabalho assalariado.

Essa forma de subsunção do trabalhador, praticamente inaugurado pela República, corporifica-se nas unidades de trabalho que, no caso em tela, são as unidades de produção pedagógicas e científicas, as escolas. Uma faceta fundamental das unidades de trabalho é que nelas os trabalhadores operam combinados, como um trabalhador coletivo, no dizer de Marx (1972, p. 259-271), ou num sistema de cooperação que envolve professores, funcionários e alunos.

Esse sistema de cooperação, típico do capitalismo, é historicamente notável por sua potência e regularidade. Contudo, é também um sistema de cooperação *alienado*, um sistema de servidão (PASUKANIS, 1976), no qual os beneficiários da cooperação são os empregadores ou o Estado no caso, não os trabalhadores. Referindo-se à alienação, sobretudo por sua dimensão econômica, Marx (1984, p. 419) afirma:

[...] llegamos al extraño resultado de que el derecho de propiedad se trueca dialécticamente: del lado del capital, en el derecho al producto ajeno o en el derecho de propiedad sobre el trabajo ajeno, en el derecho de apropiarse de trabajo ajeno sin entregar un equivalente; y del lado de la capacidad de trabajo en el deber de comportarse frente a su propio trabajo o su propio producto como si estuviera ante una *propiedad ajena*.

Não é de somenos observarmos se o trabalhador está situado no lugar de produção do capital ou no lugar de sua desvalorização, porque dessa diferenciação decorre consequência de amplo espectro. Em qualquer caso, no entanto, se impõem as relações de intercâmbio não equivalentes entre empregadores e assalariados, embora por razões diferentes: na primeira situação, porque o capital busca a valorização infinita; e, na segunda, porque não tem limite seu empenho em reduzir os custos de reprodução.

### 3 OS SUJEITOS DA EDUCAÇÃO E O TRABALHO ASSALARIADO HISTÓRICO

Assinalamos elementos estruturais e tendenciais relativos aos trabalhadores assalariados na educação. Em seguida, tendo em vista que estruturas e tendências se consubstanciam concretamente no movimento vívido da história, examinamos sucintamente um momento de inflexão na trajetória dos professores, já que estes foram provavelmente os atores mais importantes na postulação da gestão democrática na escola.

Em 1960, a taxa de escolarização da população de 5 a 19 anos, segundo Romanelli (1978, p. 64), era de 33,37%. Podemos inferir desse número que o sistema escolar era, todavia, restringido ou *elitizado*. A categoria docente encontrava-se acentuadamente segmentada no que concerne a qualificações, *status* social e rendimentos conforme os níveis de ensino. No conjunto, porém, podia ser considerada como um estrato médio variavelmente acomodado, com condições de trabalho que iam de razoáveis a boas e gozando relativo prestígio social e profissional. No aspecto profissional, merece destaque o controle que os docentes ainda detinham sobre os processos de trabalho, quando os demais trabalhadores estavam de há muito enquadrados pelas tecnologias tayloristas de controle, na condição de simples mão de obra. Politicamente, a categoria aparecia como uma camada bem integrada à ordem, que, afora irrupções pontuais no terreno da luta econômica, não



se percebia a si mesma como classe trabalhadora e tampouco se organizava como tal<sup>7</sup>. (VIEITEZ; DAL RI, 2011, p.133-165).

Dez anos depois, esse quadro tinha se alterado de modo ponderável. A taxa de escolarização da referida faixa etária tinha saltado para 53,72 %, apontando claramente para a massificação do ensino e o alargamento do mercado de trabalho. A ditadura militar atacara as carreiras docentes e a estabilidade no emprego, e impunha uma erosão salarial que assombrava o futuro imediato. Ao final da década de 1970 e início da seguinte, o regime militar agravava esse quadro, revigorando sua política de amplo apoio à escola privada e privatização do ensino público que datava de fins dos anos 1960, ao mesmo tempo em que acenava com o controle do processo de trabalho docente, que até então estivera em parte livre dos métodos tayloristas de gestão (VIEITEZ; DAL RI, 2005, p. 13-44). A condição profissional dos docentes degradara-se de forma preocupante, e havia indicações de que os setores governantes da classe dominante estavam propensos a persistir nessas políticas, visto que o neoliberalismo, emergente nos países metropolitanos, já repercutia na periferia.

O descontentamento com as medidas antipopulares reais ou possíveis esposadas pela ditadura incluía docentes, funcionários e estudantes. Emergiu, por conseguinte, na categoria docente, um fenômeno que Marx enunciara como uma possibilidade para os trabalhadores assalariados, ou seja, a tomada de consciência a respeito de sua condição de classe.

El reconocimiento de que los productos son de propiedad suya y la condena de esa separación respecto a las condiciones de su realización – separación a la que tiene por ilícita y compulsiva – constituyen una conciencia inmensa, producto ella misma del modo de producción que se funda en el capital. Esa conciencia knell to its doom, así como al volverse conscientes los esclavos de que *no pueden ser propiedad de un tercer*, al volverse conscientes como personas, la esclavitud ya sólo sigue vegetando en una existencia artificial y ya no puede subsistir como base de la producción. (MARX, 1984, p. 424).

A consciência aflorada no meio docente estava a muita distância de poder ser interpretada como *knell to its doom*, como uma espécie de

---

<sup>7</sup>Nessa época, o termo *trabalhador* era habitualmente utilizado para designar os segmentos mais simples da classe trabalhadora, como os operários, dentre outros. Essa visão, todavia, não foi totalmente superada.

arauto do dobre de finados do regime social. No entanto, o reconhecimento dos gravames sociais impostos pela ditadura a sua condição política, social e profissional foi suficiente para que a categoria, perfazendo uma flexão histórica, reconfigurasse sua posição de classe. Isso pode ser medido pelo fato de que, no final dos anos 1970 e começo da década seguinte, os professores do ensino estatal<sup>8</sup> redefiniram suas antigas associações assistenciais e culturais ou criaram associações<sup>9</sup> com o objetivo de que estas pudessem coordenar a luta econômica e política. Apoiando-se nessas novas organizações, os docentes adentraram no terreno da luta de classes, articulando-se com funcionários e estudantes num *movimento da educação* (ME). Esse movimento, por sua vez, integrou-se ao movimento operário e popular (MOP) na luta contra a ditadura, pela democracia e por melhores condições de trabalho e vida.

A emergência na categoria docente de uma consciência crítica envolveu principalmente a dimensão política, profissional e escolar, a qual se apresentou como crítica do regime ditatorial; crítica da erosão salarial, das condições de trabalho e do mercantilismo em expansão; e crítica do poder burocrático. Essa crítica tinha como alvo determinados efeitos sociais históricos, inclusive conjunturais, produzidos pela condição assalariada dos docentes. Porém, salvo como excepcionalidade, não tomava como objeto o instituto social do assalariamento em si mesmo, vale dizer, o sistema de exploração e subordinação da massa trabalhadora sobre o qual está erigida a sociedade capitalista.

Vejamos a crítica da escola. Esta era vista como uma instituição social positiva e progressista em última análise, em especial a escola pública. Em si própria, ela tinha por função transmitir às novas gerações os conhecimentos produzidos pela humanidade. O grande problema é que se encontrava burocratizada ou, conforme enfatiza Cunha (1987, p. 6), “[...] subordinada ao mandonismo das castas burocráticas”. Além disso, encontrava-se sob o crescente assédio do empresariado capitalista, que queria reestruturá-la à sua imagem e semelhança. Eis duas passagens desse *corpus* discursivo que funcionou como uma espécie de *programa* do ME:

---

<sup>8</sup> Principalmente em virtude do despotismo empresarial, os docentes do setor privado não conseguiram se organizar.

<sup>9</sup> A lei impossibilitava aos funcionários públicos a organização de sindicatos. Com a nova Constituição, a maior parte dessas associações transformou-se em sindicatos.

O *ensino democrático* não é só aquele que permite o acesso de todos os que o procuram, mas, também, oferece a *qualidade* [...]. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas [...]. Têm, isto sim, [condições e métodos de trabalho], de modo que os interesses da maioria, em termos pedagógicos sejam efetivamente respeitados. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente pelo princípio da representação e da administração colegiada. (CUNHA, 1987, p.6).

19 - O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos. 20 - O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino. (CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

Para compreendermos como o ME chegou à demanda de gestão democrática da educação, voltamos ao perfil político da corrente majoritária na retomada do MOP da qual fazia parte o ME.

O objetivo do MOP era a liquidação da ditadura, a volta do regime democrático e a preservação profissional dos trabalhadores, ameaçada pelas políticas antipopulares ou já neoliberais dos militares. No entanto, a volta ao regime democrático colocava uma indagação: qual regime democrático? Para uma parte do MOP, isso podia significar simplesmente a democracia liberal. Porém, para outra parte, isso representava uma mudança que aparentemente transcendia a democracia burguesa.

A fração do Movimento mais preocupada com a mudança social supunha poder produzir uma grande transformação democrática, se a democracia, até então confinada à *sociedade política* no modelo liberal clássico, fosse estendida à *sociedade civil*. Como ocorreria isso? Pela *participação* efetiva da cidadania nas decisões das várias instâncias da sociedade civil. A escola, as organizações da saúde, os municípios, dentre outros entes sociais, deveriam ser governados com a participação dos cidadãos mais diretamente implicados em suas respectivas atividades. E esse governo se faria por meio de mecanismos ou organismos, tais como orçamentos parti-

cipativos, conselhos de bairro, conselhos de saúde, conselhos de educação e várias outras categorias que tiveram considerável curso retórico – e inclusive prático – em experimentações sociais de cunho democratizante, em várias instâncias sociais.

Democratização e participação, portanto, foram consignas que também orientaram o ME. Todavia, nesse segmento social, como de praxe, essas proposições transmudaram-se igualmente em formulações próprias. As bandeiras de luta mais notórias foram: a) a valorização dos profissionais da educação; b) o ensino público e gratuito de qualidade; b) a gestão democrática da educação. Das três interpelações, a defesa do ensino estatal, por sua ressonância pública, foi a mais enfatizada; de seu lado, a GD da educação incluía a GD das unidades escolares.

A ação política do ME utilizou formas de luta historicamente adotadas pelo MOP, como greves e manifestações. Contudo, o seu enfoque programático era republicano e democrático, e o Movimento esperava acumular bastante força para fazer com que o Estado encampasse suas teses, tornando-as parte da legalidade.

Os *sindicatos* tiveram papel central no ME. No entanto, organismos de tipo acadêmico, como conferências e fóruns, dentre os quais a Conferência Nacional de Educação, por exemplo, tiveram sua contribuição ao Movimento. O ME foi multifacetado em sua composição e não podemos dizer que elaborou um programa unitário. Entretanto, havia consenso básico quanto às proposições principais – e a gestão democrática era uma delas.

A tese da gestão democrática da educação chegou à Constituinte e, depois de discutida pela Assembleia, acabou sendo inscrita na Constituição de 1988 apenas como gestão democrática do ensino nas escolas públicas, com o que as escolas privadas ficavam isentas dessa obrigação democrática. Essa não foi, naturalmente, a única modificação introduzida pelos legisladores nas proposições originárias do ME. Porém, no respeitante à forma democrática, a resultante oficial consumada posteriormente pelas legislações de cada Estado não discrepou substancialmente do que havia sido imaginado pelo ME.

Nas universidades já funcionavam colegiados antes mesmo da Constituição de 1988. E, devido à ação do ME, implantaram-se reformas que colocaram os antigos colegiados em maior sintonia com a tendência da época. Portanto, por força inclusive da tradição nas universidades e por força da lei federal no ensino básico, a GD está hoje estabelecida no sistema escolar estatal.

Num plano mais geral do Estado, podemos observar que a restauração da democracia não coibiu o neoliberalismo como esperado, muito ao contrário. E a postulada democracia social tampouco se realizou. Os múltiplos conselhos macroinstitucionais, que deveriam ser meios de participação do povo, como os conselhos de educação ou saúde, foram tomados pelos donos do poder de sempre, tornando-se sítios de tráfico de influência dos endinheirados ou não têm relevância social. Nessa perspectiva, a gestão democrática da educação, se considerado esse âmbito das instâncias superiores mais gerais, não teve destino diferente<sup>10</sup>. No entanto, como uma espécie de remanescente das propostas originais, a GD revela-se instituída nas unidades escolares do ensino básico e talvez na maioria das universidades estatais.

Embora o assunto demande mais pesquisa, há muitos indícios empíricos de que a GD no ensino básico é mais formal do que real (PARO, 2003; VIEITEZ, 2007)<sup>11</sup>. As determinantes dessa situação são várias, porém, o certo é que a conjunção delas tem como resultado que o conselho de escola se encontra, salvo exceções, quase completamente subsumido na função executiva do diretor, o qual, por seu turno, está subordinado à hierarquia do Estado.

A situação da GD nas universidades públicas é diferente e podemos dizer que nelas vige variavelmente uma forma de participação avançada (VIEITEZ, 2007; DAL RI, 1997), porque, a despeito de o poder executivo ser o vetor predominante e também ser subordinado ao escalão superior do Estado, em última *ratio*, o *poder* deliberativo (conselho universitário etc.) é ativo.

---

<sup>10</sup> Um exemplo: a maioria dos membros do Conselho Estadual de Educação de SP é vinculada ao setor privado (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2012).

<sup>11</sup> Em 2007 realizamos um *survey* junto aos sindicatos do ensino básico no ABC paulista, região de grande tradição do MOP, na qual se formaram Lula e o PT. Os dirigentes sindicais consideraram que a GD, dada sua situação atual na escola, não é relevante.

Ainda assim, com relação à GD no ensino básico, é plausível fazermos duas suposições. A primeira é que é possível que, em algum momento, a GD possa vir a realizar as potencialidades que contém. É a segunda suposição é que, se isso acontecer, a GD decorrerá semelhante ao que temos hoje em boa parte das universidades estatais, pelo menos quanto à lógica dos mecanismos operantes.

A seguir examinamos a morfologia da GD, tendo como referência empírica, sobretudo, as universidades, no intuito de ver como a GD incide sobre a vida das unidades escolares.

#### 4 MORFOLOGIA E PROCESSOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA

Os constituintes de 1988, pressionados pelo MOP e em particular pelo ME, estabeleceram o princípio da GD da educação pública. O delineamento concreto sobre o funcionamento da GD nas escolas foi remetido aos Estados. Portanto, há variações pontuais na legislação prescritiva sobre a GD de estado para estado. Porém, os princípios ordenadores dessas normativas são rigorosamente os mesmos e são aqueles característicos dos institutos políticos liberais, observadas as diferenças relativas ao estatuto social da escola. É possível afirmar, por analogia, que o aparelho democrático na escola contempla um *poder* legislativo e um *poder* executivo, este último conjugado a uma estrutura técnica e burocrática. Não há uma instância *judicial*. No entanto, funções arbitrais, que corresponderiam a esse tipo de instância, distribuem-se entre o legislativo e o executivo. Na sequência, vamos discriminar as determinantes mais importantes desse aparelho de GD.

##### 4.1 O LEGISLATIVO

O *legislativo* encontra-se consubstanciado no conselho universitário ou conselho de escola, segundo seja a universidade ou o ensino básico. Ele está constituído por representantes eleitos dos três segmentos escolares (alunos, funcionários e professores), se bem que em proporções desiguais, com ampla predominância dos professores. Em alguns casos, admitem-se ainda representantes da comunidade exógena à escola (RUIZ, 2012).

O sistema de eleições de representantes é uma característica da GD. Não obstante, é preciso notar que, de modo diverso ao que ocorre no sistema parlamentar, o processo eletivo não se dá mediante o sufrágio universal. Em lugar do sufrágio universal, o que há é um corpo eleitoral demarcado censitariamente, tanto para efeitos do exercício do voto quanto de elegibilidade. Essa característica torna tal metodologia mais próxima do liberalismo de Locke (1963), do século XVII, do que do parlamentarismo atual. Entretanto, se a justificativa discriminatória em Locke se assentava sobre a dualidade proprietário/não proprietário, a justificativa discriminatória na escola apoia-se nos conceitos de mérito acadêmico e faixa etária. O legislador que engendrou os institutos da GD, seguindo uma interpretação oficial corrente, supôs, por um lado, que crianças ou jovens são infantes, isto é, dependentes dos adultos. Mas, por outro lado, supôs que numa organização especializada como a escola deveria prevalecer o mérito acadêmico, razão pela qual deveria haver uma ampla prevalência política dos docentes sobre os demais segmentos escolares. O resultado prático dessa abordagem é paradoxal: enquanto a nação pode ser governada por um cidadão comum, por assim dizer, o que em última análise inclui o governo geral da própria escola, nesta deve pontificar o mérito escolar, o que inevitavelmente contrapõe o princípio meritocrático à proclamada democratização propiciada pela GD.

Na legislação ou nos estatutos escolares relativos à GD, o colegiado (legislativo) aparece como a instância máxima de poder, no âmbito da escola. Entretanto, esse poder é mais formal que real, como veremos adiante.

O conselho, além de estabelecer as leis gerais que regem a Universidade (estatuto e regimento), delibera sobre os mais diversos assuntos os quais envolvem a produção pedagógica e científica.

#### **4.1.1 O EXECUTIVO**

O executivo, que é também o presidente nato do conselho, está corporificado na figura do reitor nas universidades ou do diretor na educação básica. O executivo pode chegar a essa condição via eleição, indicação ou outra forma. Em qualquer caso, porém, o seu mandato tem de ser referendado por autoridade superior do Estado.

Uma leitura não integrada da legislação sobre a GD propicia uma visão na qual o executivo aparece como um guardião da lei – do estatuto, por exemplo –, um executor das deliberações do conselho (que, em geral, têm caráter normativo ou arbitral) e um operador administrativo. Enquanto operador administrativo o executivo conta com certa autonomia de ação, necessária à condução cotidiana da gestão. No entanto, essa autonomia não pode entrar em choque ou se sobrepor ao poder superior, o legislativo.

Essa imagem corresponde de fato ao que foram as concepções doutrinárias originárias do liberalismo, tais como se vêem, por exemplo, em Locke (1963). Acontece que, a contar da Revolução Francesa e, em especial, da entrada em uso do Código de Napoleão, essa doutrina foi drasticamente modificada, no sentido de que da divisão de poderes adveio separação de poderes.

Esta separación significaba hacer posible, sobre todo, la emergencia de un poder administrativo poderoso y autónomo. Era el ejecutivo, en efecto, el directo beneficiario del sistema, al implicar una exención del mismo en relación con los otros poderes. (ENTERRÍA, 1984, p. 41).

A citação acima se refere à alteração política que diz respeito ao próprio corpo teórico doutrinário do liberalismo moderno e sobre a qual não nos detemos aqui. Porém, mencionamo-la, porque se reflete na técnica democrática liberal onde quer que esta esteja presente, como é o caso da GD.

A superioridade real ou virtual do executivo sobre o conselho na estrutura da GD revela-se através de vários indicadores empíricos, e os principais são o comando sobre a burocracia e o controle do orçamento escolar.

O conselho delibera, mas não tem capacidade de ação. Essa capacidade é uma prerrogativa do executivo, que tem sob seu controle o corpo técnico e burocrático estruturado segundo critério hierárquico, não democrático. A escola não funciona sem esse quadro e, na universidade, a qual tem um extenso corpo de funcionários, a burocracia em si mesma é quase um terceiro poder.

O controle da burocracia e o controle do orçamento, ou seja, dos recursos da escola, independentemente de se esse orçamento é examinado



ou não pelo conselho, permitem ao executivo hegemonizar as deliberações no âmbito do próprio conselho, uma vez que esses controles propiciam ao executivo enorme capacidade de persuasão ou coação sobre os conselheiros. A hegemonização do conselho, ao contrário da pura dominação, não liquida simplesmente com a autonomia do conselho, no entanto, a compromete significativamente, na medida em que a integra à vontade do executivo.

Finalmente, é necessário considerarmos que o executivo, não obstante a propalada autonomia da escola recebe ordens de um superior hierárquico situado em alguma instância do Estado, seja esta municipal, estadual ou federal. E este poder superior pode, inclusive, suspender emergencialmente a gestão escolar com base na GD (RUIZ, 2012, p.95).

#### **4.1.1.1 O INSTITUTO DA REPRESENTAÇÃO**

A representação política é uma categoria-mestra do sistema democrático liberal, praticamente uma invenção do mundo burguês. O representante é eleito em princípio para representar os interesses de seus eleitores no executivo ou legislativo. Contudo, pelo princípio conceutivo da representação liberal, o eleito é livre para interpretar quais são os interesses de seus eleitores. Essa liberdade de interpretação, ou seja, de decidir à revelia dos eleitores, em geral, resulta num abismo entre os interesses dos eleitores e o que faz seu representante, nas instâncias decisórias.

Por outro lado, há uma dificuldade real dos eleitores em determinar (e mais ainda, de cobrar) o que fazer de seus representantes, dificuldade perceptível basicamente na condição assalariada dos eleitores. O Estado reúne professores, alunos e funcionários na escola, na denominada comunidade escolar, para que, com base no trabalhado coletivo, levem a cabo a produção pedagógica. A situação dos sujeitos escolares na comunidade escolar é dual, porque são ao mesmo tempo cidadãos portadores de direitos civis e produtores. Como produtores, eles estabelecem relações de cooperação, visando à produção pedagógica, porém, essa cooperação encontra-se alienada para o Estado. Como pessoas ou cidadãos, portadores de direitos e traficantes de mercadorias, são livres, mas não cooperam absolutamente, colocando-se antes na situação de competidores no mercado de trabalho real ou virtual. E nessa concorrência entre os trabalhadores não há nada

de estranho, já que, na sociedade do capital, “[...] liberdade é o *direito* a esta dissociação, o direito do indivíduo *delimitado*, limitado a si mesmo” (MARX, 1969, p.42). Em poucas palavras, na chamada comunidade escolar, cidadãos e produtores pedagógicos estão reunidos, mas não unidos: antes, ao contrário, dado que na condição de vendedores de força de trabalho competem entre si.

É verdade que excepcionalmente a comunidade costuma se unir em torno de certos assuntos de interesse comum, como a defesa dos salários ou da escola pública, em especial quando há sindicatos de trabalhadores atuantes e influentes. Nesse caso, todavia, a articulação momentânea da coletividade não é consequência da ação da GD, mas da atuação de organizações próprias dos trabalhadores, como os mencionados sindicatos ou os centros acadêmicos.

Uma das várias consequências dessa dissociação elementar da massa é que os representantes eleitos da comunidade, livres para interpretar quais são os interesses de seus eleitores, frequentemente os interpretam segundo o viés da política oficial, da ideologia oficial dominante ou das diretrizes emanadas da instância executiva, porque, como observamos, encontram-se na dependência de seus superiores hierárquicos do Estado. Portanto, é essa dissociação geral, bem como a prevalência ideológica da classe dominante, que explica boa parte do paradoxo de que a GD, sob o influxo do neoliberalismo, esteja nos últimos anos estabelecendo normativas de teor neoliberal para a comunidade acadêmica, em contraposição aos interesses objetivos desta.

#### 4.1.1.1.1 A AUTONOMIA ESCOLAR

Os documentos legais têm muitas observações ou declarações a respeito da importância da autonomia para o exercício da GD. A universidade tem autonomia administrativa, pedagógica e científica e, no caso das universidades estaduais paulistas (USP, UNICAMP, UNESP), também autonomia de gestão financeira. Entretanto, o fato real, para além das declarações oficiais ou oficiais, é que os governos federal, estadual ou municipal, por via direta ou transversa, determinam ou controlam os quesitos essenciais ao funcionamento das organizações escolares. Eles determinam o

montante dos recursos econômicos ou financeiros, o principal das políticas pedagógicas ou científicas, o regime de admissão e manutenção do quadro funcional, o sistema de aposentadorias, a política de supervisão da produtividade institucional e docente e muitos outros aspectos da vida acadêmica. O centralismo estatal é uma característica marcante da sociedade burguesa (TOCQUEVILLE, 1989), e esse centralismo pontifica igualmente sobre o sistema escolar, malgrado a retórica autonômica e a GD.

Em suma, a autonomia escolar, embora propalada como uma necessidade é muito reduzida, mesmo nas universidades. Além disso, as políticas neoliberais, instauradoras de um neotaylorismo no universo escolar, vêm reduzindo ainda mais os espaços autonômicos. O legislativo, pranteado como o máximo poder escolar, é de fato um poder limitado por sua inanidade, o que resulta tanto de sua impotência para a ação administrativa direta, quanto de sua tendência a ser hegemônico pelo executivo. O executivo, quer eleito, quer simplesmente nomeado, é um subordinado de uma instância estatal que lhe é superior e, em última análise, é o representante na escola do poder administrativo do estado capitalista.

Finalmente, uma última palavra sobre o sistema de eleição de representantes. O problema aqui é semelhante ao da esfera política: a eleição de representantes é teorizada pela doutrina liberal como a expressão da vontade popular soberana. No entanto, o povo não é de fato soberano. Quanto aos seus representantes eleitos, dadas suas liberdades de representação, mais usualmente tergiversam sua vontade do que a expressam.

Concluimos dessas observações críticas que não há nenhuma democracia na gestão democrática? De modo algum. No ensino básico, o centralismo estatal, somado à ascendência do executivo, é tão forte que não resta muita ou, mesmo, nenhuma margem decisória à GD, pelo menos até o presente. Na universidade pública, porém, o espaço autonômico é maior, de sorte que docentes, alunos e funcionários são administrativamente mais atuantes e a hegemonização do legislativo pelo executivo não é automática. Como consequência, há nessa estrutura espaços e práticas democráticas a levar em conta.

Em geral, essas práticas dizem respeito à micropolítica da atividade cooperativa do trabalhador coletivo escolar, ou seja, ao que podemos

denominar *varejo* administrativo ou político. Nesse sentido, raramente essas práticas tomam como objeto questões mais amplas da unidade escolar, vale dizer, questões estratégicas da alçada da macropolítica. De qualquer forma, o espaço democrático existente resulta em liberdades para professores, funcionários e estudantes impensáveis na escola privada. Um só exemplo é suficiente para que formemos uma ideia do valor desses espaços. Os sindicatos de docentes e funcionários, tanto como os centros acadêmicos estudantis, usualmente gozam de liberdade apreciável para desenvolver suas atividades, o que se encontra em franco contraste com a realidade das escolas privadas. No entanto, convém reiterarmos uma vez mais que, devido às políticas neoliberais, os espaços democráticos da GD vêm sendo reduzidos em seu escopo por sucessivas medidas administrativas de cunho liberal, as quais, paradoxalmente, tanto emanam do Estado quanto da própria atividade democrática endógena.

## 5 CONCLUSÃO

Nos anos 1980, a consciência social dos professores sofreu uma mutação, ao passar de uma concepção econômica corporativa a uma concepção econômica política. Os professores criaram organizações para a luta social e fizeram uma crítica democrática da educação e da organização da escola. Essa crítica denunciava a ausência de democracia, na gestão da educação, assim como na gestão das escolas, uma vez que pontificavam as oligarquias e a burocracia. Os pleitos apresentados ao Estado e que supunham constituir soluções igualmente se situavam no campo democrático, podendo ser nominados como liberais avançados.

Podemos destacar que, do pleito relativo à gestão democrática da educação, concretizou-se a GD das unidades escolares, notadamente nas universidades. O modo como se desenrolaram os acontecimentos mostra a dificuldade, provavelmente insuperável, de se disseminar a democracia na sociedade civil, mesmo quando essa proposta de socialização ainda seja basicamente liberal. Em todo caso, já que a GD vem operando nas universidades, é válido indagar se, nesse âmbito, a GD resolveu ou pelo menos contribuiu para resolver os problemas que haviam sido assinalados pelo Movimento.

Como procuramos mostrar anteriormente, a GD apresenta vários aspectos democráticos positivos, que não devem ser subestimados ou negligenciados pelos trabalhadores da educação. No entanto, a GD não resolveu o problema da burocracia e tampouco poderá fazê-lo no futuro. Qual é o motivo disso? O motivo radica na própria técnica democrática liberal. Tal técnica possibilita à classe dominante abrir a atividade política aos trabalhadores, mediante várias formas de participação, especialmente a participação em eleições para a escolha de governantes. E nisso reside boa parte do encantamento que a participação política exerce sobre a massa popular. Todavia, por mais encantadora que seja a participação, esta não redundará em real poder para os trabalhadores, porque a própria técnica liberal, por meio do instituto da representação, do poder administrativo e outros mecanismos, viabiliza a reiterada reprodução da classe dominante, bem como do seu oposto, os assalariados.

Se pensarmos a reprodução do sistema de classes na escola, damos de chofre com o assalariamento e o sistema de cooperação alienado que viabiliza a produção pedagógica/científica. Pôde a GD modificar o sistema de cooperação alienado ou o instituto do assalariamento que lhe serve de base, os quais são as determinantes efetivamente geradoras da burocracia? A resposta óbvia é que a GD não fez isso e, tal como está constituída, não tem essa capacidade. Dessa impotência decorre que, mesmo os efeitos amenizadores decorrentes de sua introdução na escola, evidentes nos primeiros anos de sua vigência, vêm sendo contrabalançados e, a esta altura, já com muitas sobras, pela interveniência do neotaylorismo impulsionado pelas políticas neoliberais.

Em resumo, a GD na escola pode tomar decisões corriqueiras ou até importantes, mas sempre no âmbito das relações capitalistas de produção pedagógica. Nisto a GD na escola, observadas as diferenças e proporções, se assemelha ao parlamentarismo ou constitucionalismo burguês, o qual pode tomar todas as decisões que queira, desde que estas sejam compatíveis com a reprodução e impulsão do capitalismo (BROWN, 2009).

A consciência da categoria docente deu um salto de qualidade quando, nos anos 1980, se colocou a crítica democrática da educação. Porém, é possível salientar que essa crítica, acompanhada de suas ações positivas sobre a realidade social, se manteve ainda na esfera do liberalismo, que tem como

uma vigia-mestra a preservação do trabalho assalariado. Assim, avanços superadores da atual realidade só terão possibilidade de ocorrer, se a consciência social do setor docente – e, por extensão, de toda a educação – ultrapassar a crítica democrática e se colocar como crítica do trabalho assalariado, o que significa migrar da perspectiva democrática à socialista.

Há indícios de que, nesta era de possível crise estrutural do capitalismo, o setor da educação possa converter-se num dos principais teatros de luta social. Num contexto desse tipo, o movimento da educação, se iluminado pela perspectiva de não conciliação com o trabalho assalariado, poderá empreender lutas visando a radicalizar a estrutura democrática existente, com o objetivo de conduzi-la até o ponto de ruptura de sua natureza liberal. Mas, o mais importante é que poderá fazer isso tendo por horizonte a instauração do controle real – não simples participação – da escola pelos sujeitos da educação, docentes, alunos e funcionários, em alianças com setores populares exógenos à mesma. Um percurso desse gênero topará em algum momento com um ponto de viragem, que significará a total transfiguração da escola atual, ou seja, a abolição da escola enquanto escola capitalista, o que só é imaginável mediante uma grande transformação social com o concurso de todo o movimento operário e popular.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

BROWN, J. *La dominación liberal*. Madrid: Tierradenadie, 2009.

CAÇÃO, M. I. Trabalho docente no ensino público paulista e a saga da proletarização. *Org & Demo*. Marília, v. 8, n. 1/2, p. 151-170, jan.-jun./jul.-dez. 2007. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/viewFile/387/287>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

CARTA DE GOIÂNIA. IV Conferência Brasileira de Educação. Goiânia. 1986. *Carta de Goiânia*. Goiânia. 2013. Net. Disponível em: <[http://floboneto.pro.br/\\_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986\\_4cbe.pdf](http://floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadego%C3%A2nia1986_4cbe.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2010.

- COSTA, A.; FERNANDES NETO, E.; SOUZA, G. *A proletarização do professor: neoliberalismo na educação*. São Paulo: Instituto José Luis: Rosa Sundermann, 2009.
- CUNHA, L. A. A educação na nova Constituição. *Revista ANDE*. São Paulo, ano 6, n. 14, p. 5-10, 1987.
- CUSTÓDIO, A. J. F. *Constituição federal interpretada pelo STF*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- DAL RI, N.M. *Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade*. 1997. 221 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- ENTERRÍA, E. G. *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid: Taurus, 1984.
- FRANCO, M. C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática, 1974.
- GOHN, M. G. *Movimentos sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Ibrasa, 1963.
- MARX, C. *El capital*. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.
- MARX, K. *A questão judaica*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.
- MARX, K. *Elementos fundamentales de la crítica de economía política (Grundrisse) 1857-1858*. México: Sigloveintiuno, 1984.
- MOURA, C. B. *A precarização do trabalho docente nas escolas estaduais paulistas*. 2008. 127 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013.
- OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Maioria do Conselho de Educação de SP é vinculada ao setor privado. *Net*. São Paulo, jun. 2012. Disponível em: <[www.observatoriodaeducacao.org.br](http://www.observatoriodaeducacao.org.br)>. Acesso em: 5 jun. 2012.
- OLIVEIRA, M. B. L. *Escola, trabalho e qualificação profissional*. São Paulo: Arte & Ciência, 2002.
- PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2003.
- PASUKANIS, E. *Teoría general del derecho y marxismo*. Barcelona: Labor, 1976.
- ROMANELLI, O. R. *História da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- RUIZ, M. F. *Lutas populares e democratização da escola pública no Estado do Paraná*. 2012. 203 f. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

SOUZA, R. F. *Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)*. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

TOCQUEVILLE, A. *O antigo regime e a revolução*. São Paulo: Hucitec, 1989.

VIEITEZ, C. G. A gestão democrática da escola. In: VIEITEZ, C.G.; BARONE, R. E. M. (Org.). *Educação e políticas públicas: tópicos para o debate*. São Paulo: Junqueira & Marin, 2007, p. 15-52.

VIEITEZ, C. G.; DAL RI, N. M. A contra reforma universitária e o movimento docente. *Educação: Revista de Estudos da Educação*. Maceió, p. 13-44, 2005.



