

## **A PARTICIPAÇÃO COMO RECURSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

**Odete da Cruz Mendes – UFRN**

[ocm@ufpa.br](mailto:ocm@ufpa.br)

**Resumo:** O texto apresenta uma análise sobre a gestão da educação, tendo por recorte os processos participativos como mecanismo de democratização. Discute alguns pressupostos de gestão pública e democrática em contexto local, destacando a importância de experiências inovadoras quer como iniciativa de tendências progressistas de gestão e/ou como resultado da pressão da sociedade civil organizada. Descentralização, participação e autonomia, dentre outros conceitos fundamentais em proposta de gestão democrático-popular são elementos fundantes da construção do texto.

**Palavras-chave:** descentralização; participação; gestão democrática

### **Nota introdutória**

Escrever sobre a descentralização da gestão da educação é refletir sobre uma temática de suma importância cujo debate tem sido recorrente nos estudos mais recentes, haja vista a necessidade de aprofundamento de reflexões em torno de um tema que além de envolver muitos recortes de análise é também bastante atual na medida em que instiga sempre ao debate.

Para situar o problema central que orientou este estudo recorre-se à história da administração pública no Brasil, trazendo a cena algumas características que marcaram o conturbado processo de desenvolvimento da sociedade brasileira e os desdobramentos dos aspectos políticos e econômicos desse mesmo desenvolvimento. A elaboração do texto orientou-se por três questões básicas: Que significa descentralizar a gestão das políticas públicas no contexto brasileiro? Que relação existe entre a democratização da gestão e sua descentralização no âmbito da esfera pública? Que papel assume a participação popular na democratização da gestão da educação em experiências petistas de governo?

Uma análise histórica mesmo superficial é capaz de evidenciar que a marca da administração pública no Brasil é a centralização e a hierarquização. Transpondo para a gestão da educação salientamos de início nossa posição contrária a esse modelo, trazendo os processos participativos como mecanismo de democratização.

Nesse sentido destacamos que algumas experiências locais tem sido inovadoras no campo da gestão. São experiências de iniciativa de tendências progressistas de gestão que

se combinam com a pressão da sociedade civil organizada. Discorre-se ainda sobre o conceito de descentralização, de participação e de autonomia como conceitos pertinentes a uma proposta de gestão democrática contraposta com a tendência centralizada de gestão que perpassam o núcleo “duro” do Estado capitalista. A metodologia de estudo combina o levantamento bibliográfico com pesquisa documental.

### **Pontos e contrapontos entre descentralização e democratização da gestão pública**

Analisando a história da administração pública no Brasil, verifica-se que entre a década de 1930 e a década de 1970 do século passado foi hegemônica a linha de um Estado nacional forte e comprometido com um sistema econômico nacional. Foram mais de quarenta anos marcados por uma administração pública pautada pelo centralismo no âmbito federal. Esse quadro se refletiu em quase ausência de políticas públicas em âmbito municipal e no cerceamento das ações dos governos estaduais.

Os reflexos dessa política centralizada burocraticamente e autoritária em sua essência levaram os movimentos sociais a desencadear reivindicações a partir de diferentes frentes da sociedade organizada, lideranças políticas, em especial de partidos de *esquerda* contra as matizes do modelo de gestão de políticas definidas centralmente e direcionadas para beneficiar a elite.

Tais reivindicações ganharam visibilidade, principalmente na década de 1980, tornando a democratização da gestão pública um princípio legalmente instituído no âmbito nacional na Constituição Federal de 1988. Os debates em torno da gestão passaram a fazer um contraponto aos princípios orientadores da Teoria Geral de Administração de origem Taylorista que transpôs para a organização do trabalho a hierarquização, o controle e consequentemente a exploração do trabalhador, resultado da orientação do sistema capitalista de produção.

Exige-se a transformação do caráter privado do Estado para um Estado público através da participação popular como forma de controle das ações desse mesmo Estado. Para Bruno (1997), a complexidade crescente do funcionamento dos sistemas, a diversidade de situações com que se defrontam e as diferenciações quanto aos perfis sociais de sujeitos tornaram inoperante a estrutura burocrática e altamente centralizada.

Essa visão estadocêntrica responsabiliza o Estado como ente provedor de políticas públicas sem negar a importância do papel da sociedade civil na fiscalização da aplicação dos recursos e no acompanhamento da implementação dessas políticas. A

participação torna-se uma forma de cidadania ativa por meio do exercício do poder político e, confirma assim, a soberania popular como elemento essencial da democracia.

A democratização da gestão pública torna-se dinamizadora do processo, pois sem garantia de transparência na aplicação dos recursos públicos por meio da participação popular no direcionamento das decisões de interesse público, torna-se inviável o acesso a educação, saúde, moradia, dentre outros direitos sociais como parte de uma dívida social acumulada.

Mas, a melhoria da qualidade dos processos de gestão pública depende da organização da sociedade em geral para fazer frente aos mecanismos de corrupção frequentemente presente no comportamento da classe política. Pois, apesar de muitas limitações existentes para melhorar a gestão pública podemos perceber alguns avanços quando esta postula a participação ou envolvimento maior dos sujeitos no processo, tornando-se um campo de possibilidades democráticas.

A descentralização parece ser uma das propostas mais viável de democratização da gestão segundo os analistas da administração pública. No campo da educação “faz-se necessária a descentralização administrativa, inclusive dos recursos financeiros, o que confere maior autonomia as unidades escolares [...] sem riscos de alterações substantivas ou perturbações indesejadas em todo o sistema” (BRUNO, 1997, p.40).

Apesar de forte discurso sobre a descentralização da gestão pública é preciso refletir sobre o uso desse termo. Para Vieira (1967) a descentralização trata de questões tanto de ordem administrativa, como política e jurídica<sup>1</sup>. Na descentralização administrativa, os entes descentralizados têm capacidade para gerir os seus próprios "negócios", mas com subordinação a leis postas pelo ente central.

A descentralização segundo Arretche (2002), tornou-se a pauta principal dos debates em diferentes países não só em virtude das expectativas em torno da revitalização dos governos regionais como foi o caso da Itália, mas também pela grande demanda por federalismo como foi o caso de Bélgica e Espanha. Em alguns destes países – França e Itália – adotaram-se programas extensivos de descentralização.

A autora considera que no Brasil as reformas institucionais que se deram ao longo da década de 1980 e a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 foram dois fenômenos importantíssimos de descentralização. Ou seja, a retomada do pacto federativo a partir da Constituição Federal de 1988 traz a descentralização como proposição de gestão por meio de distribuição de competências.

Segundo Arretche (2002), a descentralização em princípio pode ser avaliada na área da gestão das políticas sociais como um sucesso. Ao ser baseada no princípio da universalização ela implica ampliação do escopo de direitos do cidadão, uma vez que o princípio contributivo do modelo anterior excluía do acesso aos serviços básicos, significativa parte da população com baixos rendimentos assim como produzia formas precárias de inserção no mercado de trabalho. Mas, a descentralização<sup>2</sup> nos moldes de *transferência de responsabilidades* aos municípios, como ocorreu com a municipalização do ensino fundamental precisa ser repensada.

Segundo Rodrigues (2003), a municipalização se deu de forma abrupta, principalmente em relação às prefeituras de pequenas cidades que se viram diante de um instrumental técnico-burocrático muito mais depurado que o anterior e, por isso conflitando com a situação precária, inviabilizando muitas delas a inserção de um processo capaz de dar conta das novas demandas.

A descentralização da administração por meio de transferência de responsabilidades de um ente para outro é, para alguns autores, analisada pelo viés da desconcentração.

A descentralização é um mecanismo de democratização, embora não se possa esperar uniformidade nas experiências desta visto que ela depende de variáveis contextuais, culturais e políticas, dentre as quais o consenso político é, talvez, a mais importante. O “[...] consenso político significa a integração de grande diversidade de problemas e questões controversas, tais como o sistema político partidário prevalecente no país, a ética política e o número e a atuação dos grupos de interesses” (VIEIRA, 1967, p.8-9). Para o autor, a aceitação e a implementação de um sistema descentralizado tem relação direta com o grau de consenso político existente.

O autor reconhece, por exemplo, que “a assistência técnica prestada pelo governo central aos órgãos locais torna-se inviável sem participação [...] a ausência de participação prejudica também a conjugação de recursos locais para a solução de problemas comuns” (VIEIRA, 1967, p.9). Portanto, a participação na instância de decisão da esfera pública é um dos fundamentos básicos da descentralização da gestão.

### **Participação e autonomia em espaços educativos**

A Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 (LDB) e o Plano Nacional da Educação, Lei 10.172/2001(PNE) estabelecem novos fundamentos e estratégias para a organização e a gestão dos sistemas de ensino e para as

práticas do cotidiano escolar. Entre os fundamentos da gestão democrática do ensino público a CF, a LDB e o PNE destacam a autonomia dos sistemas de ensino e de suas escolas. Como estratégia de controle social a gestão democrática aparece na cena política, destacando-se a ação colegiada através dos conselhos de educação nos seus diferentes aspectos, resguardando suas composições paritárias (membros do governo e da sociedade civil).

O PNE seguindo o princípio constitucional e a diretriz da LDB define entre seus objetivos e prioridades a democratização da gestão do ensino público. Embora a LDB não faça referência a conselhos na gestão dos sistemas municipais de ensino, o PNE inclui entre os objetivos e metas para a gestão dos sistemas de ensino “Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino”.

Apesar da importância da ampliação de participação como mecanismo de controle social, verifica-se que na prática os princípios que orientam a descentralização não favorecem a participação em seu sentido pleno. Entretanto, a participação torna-se um componente essencial de inserção dos atores sociais em questões que podem modificar uma realidade social, pois esta se faz necessária na formulação e execução de políticas no âmbito social, as quais privilegiam a participação<sup>3</sup> como um dos fatores que subsidiam a democratização do processo de tomada de decisão.

Numa perspectiva democrática ações coletivas em projetos e programas governamentais dependem da “vontade política”, e nesse âmbito os partidos políticos têm fundamental relevância, pois com ele assegura-se um processo mais descentralizado ou mais centralizado.

O legado histórico produzido em favor das elites do Brasil foi fortemente combatido pela atuação do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo por isso se destacado no cenário da construção de uma representatividade democrático-participativa com debates intensificados a partir de 1980, cujas propostas descentralizadas foram institucionalizadas na Constituição de 1988.

Nesse novo cenário e, diante das tensões geradas pelas experiências centralizadas de gestão apontam-se as experiências de governo democrático-popular como as feições capazes de reconfigurar o que estava posto no âmbito da administração pública, sendo a participação um argumento fortemente desenhado nos discursos políticos e nos documentos marcadamente do PT.

Fazendo uma releitura do mundo e da própria história da política se poderá afirmar que os princípios que fundamentam a gestão do PT têm raízes no projeto de

democratização do Estado, enfatizando a organização da sociedade civil. Entre os princípios que norteiam o Partido desde suas origens com viés anticapitalista se pode citar a participação<sup>4</sup>. Com a finalidade de garantir a participação democrática do povo nas decisões governamentais o PT instituiu os Conselhos Populares (CPs)<sup>5</sup>, sendo esta a proposta que mais têm despertado o interesse e a adesão de milhares de trabalhadores.

A participação popular - elemento basilar do projeto democrático do PT - se torna fundamental quando pensada como parte da cidadania ativa na medida em que o entendimento da democracia transcende a chamada democracia representativa, cabendo pensar aqui na articulação desta com canais de democracia direta, seja no nível do executivo, seja no legislativo.

O requisito fundamental para a participação popular é a organização da sociedade civil. Essa organização<sup>6</sup> é, segundo o PT, uma forma de resistência à opressão.

Pelo documento do partido se pode perceber que a ênfase é dada para a organização da classe menos favorecida com o objetivo de que esta venha se fortalecer para fazer frente aos privilégios da classe dominante.

É nesse sentido que o Partido dos Trabalhadores vai se estruturando com vinculação orgânica aos movimentos sociais em defesa das causas populares, influenciando no processo de democratização do espaço público, principalmente a partir da Constituinte de 1987. Como partido de oposição o PT manteve-se como crítico radical aos governantes, acumulando vantagens já que em seu modelo originário apresentava-se como um partido movimentista e revolucionário.

A ideologia do Partido dos trabalhadores (PT) assume uma postura anticapitalista e democrática cuja utopia é a construção progressiva da sociedade socialista. Com essa proposição o PT produziu um consenso em torno da opinião pública como alternativa político-partidária, tornando-se assim um partido de massas por sua importante participação em torno da mobilização popular, principalmente nos anos de 1980.

O reconhecimento do desempenho do PT em momentos decisivos da vida política institucional brasileira propiciou-lhe um lastro favorável ao êxito do pleito em 1988, desencadeando as experiências de gestão democrático-popular a partir de então. Assim é que a partir de 1989 constatam-se as experiências de administração pública<sup>7</sup> que buscaram inverter as prioridades no âmbito da esfera pública, desencadeando mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população sempre excluídas<sup>8</sup>.

Para elevar a sociedade a patamares de indicadores sociais suficientemente justos há se reparar um acúmulo de desajustes existentes hoje e enfrentar novas e diferentes

necessidades que dependem de outros arranjos institucionais diante da amplitude que passa a ter o próprio conceito de cidadania.

Analisando a gestão petista de governo, Genro (1999) faz menção a proposta democrática do partido. Para ele, um “bom governo” é aquele que se integra na estratégia socialista. "Defendo que, se isso não for feito, a questão democrática fica ‘solta’, apenas como uma visão idílica de liberdade, sem nenhuma capacidade de enfrentar a dominação” (GENRO, 1999, p.13).

A proposta de participação popular no âmbito da esfera pública é para o partido uma necessidade para o enfrentamento da opressão. Assim é que para Meneguello (1989), o PT se diferenciava dos demais partidos a partir de vários aspectos, destacando-se: Sua proposta de reorganização do sistema político fundado numa forte visão classista; modelo de representação de interesses baseado na representação política orgânica, forma pela qual o partido manifesta postura de governo popular; ou ainda, por um projeto, que apesar de difuso pressupõe a construção de uma sociedade socialista e democrática.

Segundo o documento intitulado *Manifesto do Partido dos Trabalhadores* “o PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados.” (1980, p.1)

A possibilidade de ampliação dos espaços e conquistas dos trabalhadores se faz sentir na medida em que se combina a democracia representativa com a democracia direta através da cidadania ativa, principalmente para garantia do controle das questões sociais.

Nesta perspectiva a garantia dos serviços essenciais à população por meio de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pela participação popular poderá ser um exercício capaz de melhorar a qualidade de vida da classe trabalhadora. Isso exige uma nova cultura política no nível das municipalidades, incentivando a participação dos setores sociais organizados como mecanismos de atuação nas instâncias de decisão.

Para Pedro Demo (2001) a participação é um processo de conquista. Uma forma interessada de participação que pressupõe *a priori* um estado de poder que será diminuído por meio dos esforços dos sujeitos em participar, pois “[...] a redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo árduo de participação, que é conquista, em seu legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses adversos” (DEMO, 2001, p. 23). É desse modo que a forma de efetiva participação nas decisões poderá construir uma gestão democrática.

Há necessidade, portanto, de aprofundamento da democracia por meio do exercício da cidadania. Entretanto, segundo Cabral Neto (2004, p. 17), “[...] duas dimensões são essenciais para o desenvolvimento da cidadania: a participação política qualificada e o acesso aos bens materiais e culturais historicamente produzidos”.

A estrutura de ação colegiada através da criação dos mecanismos como os conselhos são importantes estratégias de democratização da educação, mas é preciso levar em conta que as ações e opiniões que interferem nas relações em espaços de construções coletivas compreendem também noções e valores particulares aos indivíduos. Por isso, os parâmetros desse colegiado devem indicar as diferenças a serem consideradas ou não na sua institucionalização para conferir identidade na construção de consensos. A construção de autonomia desses espaços depende da efetiva participação da comunidade. Os conselhos populares são mecanismos de viabilidade participativa e de construção de autonomia desses espaços públicos, sendo os conselhos escolares um instrumento de democratização da escola pública.

Mas, não basta a institucionalização dos Conselhos. É necessário garantir o seu real funcionamento através do exercício da cidadania. É essa a utopia democrática que vem se desenhando no horizonte da sociedade brasileira.

### **Para finalizar as reflexões**

Dentre os argumentos do estudo aqui realizado - ainda incipiente frente a pesquisa em andamento - não basta a criação dos organismos de ação colegiada (conselhos, assembleias) para democratizar a gestão. A institucionalização destes organismos e espaços de democratização de decisões para construção da autonomia em espaços plurais precisa de condições concretas para que ocorra efetiva participação. Uma “visão romantizada dos conselhos, de que eles podem tudo, que vão fazer a revolução no município, no estado” (PAZ, 2004 p. 19), poderá trazer profundas desilusões. Por outro lado, a presença dos conselhos não pode ser ignorada como um espaço capaz de trazer mudanças no cenário da gestão, principalmente quando esses espaços apresentam-se como inovações na cultura da administração local.

Portanto, as bases que asseguram o compromisso do governo democrático-popular têm como tarefa principal a criação de canais de participação popular. Além da participação política dos cidadãos nas informações a respeito da aplicação dos recursos públicos e de outras decisões um governo democrático para concretizar os direitos sociais da grande massa de excluídos precisa desenvolver **políticas públicas** universalizante, ou seja,



fundamentada no direito coletivo e não individual. Fazer isso não significa apenas alterar a questão político-administrativa, mas tratar de estabelecer *novo tipo de coesão social*. Supõe ainda a formação de uma opinião pública independente, que não se subjugue aos grandes meios de comunicação e que seja capaz de formar núcleos de sustentação capazes de, permanentemente contrapor-se ao processo de dominação.

---

<sup>1</sup> O art. 18 da Constituição Federal ao definir a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, confere, ao final, autonomia às suas pessoas políticas. Autonomia para legislar, para gerir seus recursos financeiros arrecadados, enfim, cada um possui atribuições que não será alvo de interferência de outro, salvo nos casos em que a própria Constituição prevê.

<sup>2</sup> Vale ressaltar que a descentralização não se confunde com a *desconcentração*. A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente. Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

<sup>3</sup> O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público (Gohn, 2001, p. 57).

<sup>4</sup> A concepção de participação no interior do Partido dos Trabalhadores varia conforme a tendência de quem faz uso do termo. Por isso, verifica-se que há duas abordagens da questão democrática no âmbito do Partido dos Trabalhadores. Uma feita segundo os pressupostos da tendência neoconservadora por meio de uma posição que concebe a liberdade identificando-a exclusivamente com a política estatal, que está delegada pelo voto universal. É uma interpretação que sustenta que se pode impor de baixo para cima aquilo que o partido - que representa os trabalhadores - conseguiu *cavar* no imaginário da população. E, no outro extremo, a abordagem neo-reformista que vê a questão democrática de uma visão puramente formal da democracia. Essa tendência sustenta que se pode resolver, hoje, a questão das liberdades democráticas efetivas deduzindo a democracia da idéia *pura* de democracia. Ela recusa-se a deduzir a democracia da idéia do socialismo, que é a verdadeira e candente questão que se coloca para um partido como o dos trabalhadores.

<sup>5</sup> Para Abramo (1989) Conselhos Populares são um tipo de associação popular, ou seja, uma determinada forma de os setores populares e as classes trabalhadoras se agruparem com objetivos e atuação bem definidos.

<sup>6</sup> Numa sociedade como a nossa, baseada na exploração e na desigualdade entre as classes, os explorados e oprimidos têm permanente necessidade de se manter organizados à parte, para que lhes seja possível oferecer resistência séria à desenfreada sede de opressão e de privilégios das classes dominantes (Carta de Princípios, 1979, p.1).

<sup>7</sup> Estamos nos referindo as experiências petista de governo que na educação se fizeram por diferentes programas com destaque da Escola Cidadã (Porto Alegre), Escola Plural (Belo Horizonte), Escola Cabana (Belém) e a Escola Caá-Mutá (Cametá/PA).

<sup>8</sup> O recorte histórico da atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) a que nos referimos é anterior ao Governo Lula.

## Referências

ABRAMO, Perseu. O PT e os Conselhos Populares In: DASMACHENO, Alberto et. al. **A educação como ato político partidário**. 2ª ed. Cortez: São Paulo, 1989.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais In: **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, set./2002.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.) Participação popular nos governos locais. **Revista PÓLIS** n° 14, 1994 (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas).

BRASIL. Governo Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1989.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 9.394**. Rio de Janeiro: Editora do Brasil, 1996.

BRASIL, **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação: Desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores 1979. Disponível em <<http://www.pt.org.br/portalpt>> acessado em 30 de abril de 2009.

CABRAL NETO, Antonio. Reforma educacional e cidadania. In: Neto, Antonio Cabral (Org). **Política educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GENRO, Tarso. Um debate estratégico In: BARRETO, Inês Magalhães e TREVAS, Vicente (Orgs). **Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

**Manifesto** do Partido dos Trabalhadores, 1980. Disponível em <<http://www.pt.org.br/portalpt>> acessado em 30 de abril de 2009.

MENEGUELLO, Rachel. **PT a formação de um partido: 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas In: SCHEINVAR, Estela e EVELINE, Algebaile (Orgs). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RODRIGUES, Luiz Carlos Freitas. **Gestão participativa frente ao quadro institucional nos municípios paraenses: o caso dos conselhos do FUNDEF**. Universidade Federal do Rio de Janeiro: RJ, 2003. (Dissertação de Mestrado)

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria de descentralização**. 8ª Ed.. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.