

Democracia contemporânea, gestão democrática da escola e a crise republicana no Brasil

Lincoln de Araújo Santos* e Leandro Marins Sarmento **

Resumo

A análise das relações entre a democracia e a educação, contribui para debatermos as formas e expressões da gestão democrática da escola. O objetivo deste artigo é o de percebermos, a partir de um exercício de reflexão teórica, os nexos entre a sinuosa experiência republicana brasileira com a democracia e as suas implicações sob a gestão democrática das instituições escolares considerando os dispositivos normativos da Constituição de 1988 e da legislação educacional, bem como discutirmos a polissemia do termo da democracia contemporânea e de suas crises políticas.

Palavras-chave: democracia; gestão democrática da escola; legislação educacional.

Contemporary democracy, democratic school management and the republican crisis in Brazil

Abstract

The analysis of the relationship between democracy and education contributes to debating the forms and expressions of democratic school management. The purpose of this article is, through a theoretical reflection, to understand the links between the sinuous Brazilian republican experience with democracy and its implications under the democratic management of school institutions, considering the normative provisions of the Constitution of 1988 and the educational legislation, as well as to discuss the polysemy of the term of contemporary democracy and its political crises.

Keywords: democracy; democratic school management; educational legislation.

Democracia contemporânea, gestión escolar democrática y la crisis republicana en Brasil

Resumen

El análisis de la relación entre democracia y educación contribuye a debatir las formas y expresiones de la gestión escolar democrática. El objetivo de este artículo es, a partir de un ejercicio de reflexión teórica, comprender los vínculos entre la tortuosa experiencia republicana brasileña con la democracia y sus implicaciones para la gestión democrática de las instituciones escolares, considerando los dispositivos normativos de la Constitución de 1988 y de la legislación educativa, así como discutir la polissemia del término de la democracia contemporánea y sus crisis políticas.

Palabras clave: democracia; gestión escolar democrática; legislación educativa.

* Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ). Professor Associado da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF/UERJ). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação: pensamento social e democracia na América Latina (GP Pense). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8536-7087>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9175311829485920>. E-mail: linfebf@gmail.com.

** Mestre em Educação, Cultura e Comunicação pela Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FEBF/UERJ). Técnico universitário II da Faculdade de Tecnologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FAT/UERJ). Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação: pensamento social e democracia na América Latina (GP Pense). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9229-4621>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2072751446969963>. E-mail: sarmiento.lm@gmail.com.

A democracia é o igual e o diverso. O encontro de liberdades. A convergência da pessoa e da comunidade. Da sociedade civil e do Estado (administração do bem público). A democracia é o atendimento do básico e do transcendental. Do Pão e da Liberdade. Do finito e do infinito. Do Eu e do Nós... Democracia é obra sem limites e, portanto, inacabável.

Herbert de Souza (Betinho), em Escritos Indignados, 1991, p. 12.

INTRODUÇÃO

As lutas pela redemocratização do país pautaram no campo educacional a defesa da escola pública e da autonomia sindical e a defesa das bandeiras de valorização dos profissionais da Educação, bem como as garantias de financiamento da educação básica e do ensino superior. Durante o período da transição democrática do regime civil-militar, uma das conquistas da Educação – e da democracia – foi a consagração expressa do princípio da gestão democrática para o ensino público na Constituição de 1988.

A república e a democracia têm confundidos corriqueira e equivocadamente os seus elementos conceituais. Contudo, não se pode negar que há vinculação dos seus signos que dialeticamente se complementam. A democracia e suas características republicanas ressoam no chão da escola, pois os seus protagonistas – professores, alunos, servidores e comunidade – exprimem esses ideários que, por muitas vezes, são contraditórios. A escola é a instituição social que deve ser percebida como lugar de disputas entre as concepções de mundo e, principalmente, entre as vertentes filosóficas sobre a própria função social da educação.

Este artigo pretende debater as relações entre a perspectiva da democracia no Brasil, suas crises e impasses, além das formas de gestão democrática de escola. Ressalta-se que o entendimento aqui firmado é de que o ato de pensar a gestão escolar demanda necessariamente a contextualização política da democracia no país. Caso contrário, estar-se-ia limitando a concepção de participação coletiva à construção do projeto político-pedagógico de escola e da própria sociedade brasileira. Dessa forma, o enfoque é o estabelecimento de nexos entre a experiência republicana brasileira com a democracia e suas implicações e contradições sobre a gestão democrática da escola, considerando os dispositivos normativos da Constituição de 1988 e da legislação educacional.

Primeiramente, no transcorrer deste artigo, serão debatidas as condições dos regimes políticos no pós-Segunda Guerra Mundial e sobre quais pilares a democracia vem se

constituindo na contemporaneidade. Na segunda parte, pretende-se discutir as incertezas e as ambiguidades da democracia republicana brasileira e sua sinuosa trajetória, que possui diálogos significativos com expressões de autoritarismo. Na terceira seção, propõe-se articular o tema da democracia com a gestão democrática da Educação e da escola, apontando principalmente o limiar da constituição promulgada em 1988 e seus desdobramentos.

A complexidade do tema proposto traz consequentemente algumas problematizações: quais são as perspectivas históricas e políticas da democracia no Brasil? Quais são suas fragilidades, suas incertezas e suas implicações sobre a gestão democrática da escola? Por sua vez, a gestão democrática da escola, enquanto conceito e prática-experiência institucionalizada com base nos princípios constitucionais de 1988, pode se desvincular dos aspectos mais amplos da leitura-interpretação da história política do país?

DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI: OS DILEMAS DA CONTEMPORANEIDADE E O CARÁTER POLISSÊMICO DO TERMO

A democracia é um dos elementos que compõem parte da experiência histórica dos Estados contemporâneos no mundo; pode ser entendida como o regime em que o povo – cidadão coletivo – é ativo em suas reivindicações e é corresponsável pela condução da vida política do país (ou da cidade – pólis – cidadania). Todavia, é preciso compreender a dinâmica e o grau de complexidade em que o conceito é ressignificado para que seja conferida a concretude adequada às tentativas democráticas existentes. O salutar debate sobre a natureza da democracia ainda é suscitado como uma discussão necessária àqueles que se comprometem eticamente com os princípios da liberdade, da participação social e da representatividade.

As chamadas revoluções sociais dos séculos XVII e XVIII impulsionaram os movimentos da democracia como regime político em que os elementos do liberalismo sinalizaram princípios como igualdade, liberdade, participação e sufrágio. A representatividade pactuada em lei, legitimada pelo direito ao voto ao parlamento, foi o marco diferencial em relação ao exercício da democracia na Antiguidade (Anderson, 1989, p. 39).

Por seu caráter liberal, a Revolução Francesa consagrou princípios que marcaram a história da humanidade e que trouxeram diferenças fundamentais em relação à origem da democracia grega. A ampliação da participação dos movimentos sociais de pressão, principalmente do operariado em avanço entre os séculos XIX e XX, fez com que a democracia

assumisse no capitalismo, enquanto sistema econômico e seus processos de representação, a defesa pelos direitos sociais dos trabalhadores.

No século XX, o ambiente pós-Segunda Guerra Mundial trouxe como consequências medidas e leis que favoreceram a ampliação da ideia de igualdade para além do campo formal, ao abranger também as perspectivas materiais e sociais. A derrota do totalitarismo e os traumas da guerra aprofundaram o entendimento e a valorização dos direitos humanos, que vieram a ser elencados na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (Hobsbawm, 1994, p. 253-270).

Compreendemos a democracia como um processo pedagógico-social inacabado e imperfeito que se amalgama de acordo com as disputas de interesse que ocorrem nas sociedades e se acentuam na história. A democracia não é um conceito amorfo ou sem direcionamento; ela oferece um nível de imprevisibilidades diante do entendimento de que esse regime está sempre por se fazer. A democracia pressupõe uma ordem oposta à ordem autoritária.

Em sua obra *A democracia como valor universal*, Carlos Nelson Coutinho (1984) concebeu uma releitura epistemologicamente marxiana referente à natureza da democracia inserida como valor intrínseco ao ser humano e à caminhada rumo ao socialismo. O debate sugerido por Coutinho trouxe ao campo progressista uma perspectiva renovadora quanto ao projeto de poder influenciado pelas ideias geradoras de Marx e Engels.

Em sua segunda obra, que versa sobre o desdobramento do tema, *Contra a corrente – ensaios sobre democracia e socialismo*, Coutinho (2008) verticaliza a discussão ao apontar, esclarecer e estender a categoria “democracia” 24 anos depois de sua obra anterior. Qualificando o debate quanto ao contraponto da democracia burguesa, Coutinho afirma:

Quando falamos um “valor”, não temos em mente uma norma abstrata e intemporal, que “valeria” independentemente da história e de suas leis, ao modo do “direito natural” dos contratualistas ou do “imperativo categórico” kantiano... Justifica-se que agreguemos ao substantivo valor o qualificativo de universal [...]. O consenso hoje quase unânime em torno do valor universal da democracia é a expressão subjetiva, um fenômeno primariamente objetivo (Coutinho, 2008, p. 21-23).

No esforço em explicitar a democracia como valor universal, Coutinho afirmou ainda que tal conceito tem caráter de “expressão subjetiva de um fenômeno primariamente objetivo”

e chama de “sujeitos políticos coletivos” aqueles que são organizados fora do Estado, são conduzidos “de baixo para cima” (2008, p. 24) e que dão sentido à democracia protagonizada por aqueles que formam o que Gramsci cunhou como “sociedade civil”.

As demandas contemporâneas que surgiram a partir das experiências históricas das democracias no século XX tiveram um campo fértil sobre o regime político e suas possibilidades de existência após os traumas da Segunda Guerra Mundial. Avritzer e Santos (2002) subdividem os olhares propositivos sobre a democracia com base em duas concepções da democracia: as hegemônicas e as não hegemônicas. No campo das teorias sobre a democracia, as concepções hegemônicas enfatizam os elementos formais e procedimentais da historicidade e concentram os temas sobre a representação na questão da soberania popular, da burocracia e do papel do Estado. A teoria hegemônica da democracia pressupõe formalismo na discussão da representatividade da democracia, numa prática restritiva de legitimação de governos e parlamentos (Avritzer; Santos, 2002, p. 50).

No campo das concepções não hegemônicas, a democracia é problematizada e entendida como um conceito para além dos formalismos procedimentais propostos pela concepção hegemônica. Dessa forma, a trajetória da democracia não é percebida como um acidente ou entendida nos limites da ordem institucional. Para Avritzer e Santos (2002), a democracia se constitui em uma nova gramática histórica em que esse regime político é considerado um processo sócio-histórico cujas formas não são condicionadas por leis naturais. O objeto de estudos do fenômeno democrático no século XX, a partir da concepção não hegemônica, se guia pelo propósito de perceber a democracia como um fator que sempre implicará a “ruptura com tradições estabelecidas”, buscando identificar a “tentativa de novas instituições” (Avritzer; Santos, 2002, p. 51).

Essas duas concepções oferecem suporte teórico para compreender a complexidade da discussão sobre a democracia e sua história recente no século XX. Mesmo no entendimento de que ambos os campos de reflexão traduzem especificidades no enfoque diferenciado sobre a democracia (como manifestação histórico-político-social), é certo que a contribuição desses campos auxilia a percepção de que a democracia e a gestão democrática da escola são elementos dinâmicos, interligados e contraditórios, mas que compõem uma simetria entre si.

Sendo a democracia um fenômeno de expressão sociopolítica e cultural, as primeiras décadas do século XXI situam o regime político em permanente tensão. Fragilizam-se, então, as compreensões de que, se acabadas, as formas aprimoradas de representação dos parlamentos e os formalismos das regras eleitorais traduziriam o cume da experiência histórica do pós-guerra.

A democracia, segundo Rosanvallon (2017), traz incômodo aos cidadãos, pois não se limita às crises de representação no Estado e não se esgota em um formalismo de cumprimento de calendários eleitorais. Os conceitos tradicionais dos atores políticos se reconfiguram a partir do entendimento de povo, por exemplo, que foi constituído ao longo das experiências de protagonismo dos coletivos organizados nas revoluções do século XVIII e dos movimentos sociais e principalmente operários do século XIX.

Setores conservadores, reacionários, de extrema-direita e de acentuado conteúdo nazifascista, somados às reformas neoliberais do Estado e à nova divisão social do trabalho determinada pela tecnologia, estão aproveitando as indeterminações da experiência democrática contemporânea e controlando a dinâmica de parte considerável dos governos que se espalham pelo mundo por meio de regras institucionalizadas no século XXI. Utilizam as regras democráticas para destruí-las a favor do capital financeiro, acumpliciados às manifestações de autoritarismos.

No início do século XXI, a partir de componentes determinantes pela economia, como suas formas de produtividade e trabalho e seus substratos culturais, o caráter identitário dos grupos sociais irrompeu em uma dialética entre a conquista da universalização dos direitos e os interesses originários de matrizes raciais, de gênero, dos comportamentos e referências da subjetividade humana, somados ao protagonismo político. Também surge no cenário planetário o que Rosanvallon chamou de “individualismo de singularidade”, que metamorfoseia a tradicional concepção de sociedade e as expectativas para o exercício da cidadania.

Repensar a condição da democracia permeia a perspectiva do projeto da humanidade e de seus protagonismos no início do século XXI, quando o indivíduo-história e suas singularidades se sobrepõem ao indivíduo-condição identificado com os grupos que tinham centralidade de propósitos. O indivíduo-história não deve ser confundido com o caráter liberal do individualismo e de suas características tradicionais; deve ser percebido como um cidadão-

coletivo que faz parte de projeto sócio-histórico de superação das desigualdades que propicia os processos de participação e de decisão (Rosanvallon, 2017, p. 4).

Avritzer e Santos (2002) e Rosanvallon (2017), resguardadas aqui as especificidades de reflexão e de seus quadros teóricos, quando se debruçam sobre a análise da democracia contemporânea, apresentam uma perspectiva democrática que ressalta uma agenda renovada para o século XXI. Entende-se que as sociedades buscam reconfigurar o regime político para além dos limites e formalismos de organização do Estado liberal, percebendo-o como potencialidade e fôlego do cidadão coletivo, o indivíduo-história, concomitantemente às reivindicações específicas dos grupos identitários que se espalham pelo planeta inexorável e independentemente do controle social das forças conservadoras de reação. A democracia, nesse caso, se afasta das regras liberais concebidas pelo capitalismo em sua fase neoliberal, que atualmente se encontra em alinhamento com expressões de autoritarismo.

As tensões entre a democracia (não hegemônica) e o capitalismo, que emergem na passagem do século XX ao XXI, demonstram o reconhecimento de que o modelo liberal-democrático está em crise profunda e enfrenta o dilema da sua incapacidade de conter as reformas e interesses neoliberais contrapostos aos institutos do sufrágio universal e às representações nos parlamentos. Pensar conceitualmente na dissociação entre o esgotamento da democracia liberal e a democracia como valor civilizatório de luta permanente pela humanidade e de seus direitos individuais e coletivos auxilia no debate dos significados de um projeto coletivo favorável às liberdades e à superação das desigualdades sociais.

DEMOCRACIA REPUBLICANA NO BRASIL – AMBIGUIDADES, IMPASSES E INCERTEZAS

Diferentemente de outras experiências históricas da democracia como regime político, o percurso republicano brasileiro tem suas singularidades pautadas em um alto grau de incertezas e descontinuidades. Para compreender o regime democrático nacional, é cabível a percepção das contradições no campo das relações entre sociedade-Estado e seus atores.

A inauguração do modelo republicano em 1889 é um exemplo que colabora para o entendimento de que a democracia no Brasil ainda se encontra em processo de construção e de consolidação como valor intrínseco às sociabilidades. A Abolição da Escravatura, em 1888, não foi acompanhada de um possível processo de inserção dos recém-libertos a uma perspectiva cidadã que viabilizasse sua participação política e, principalmente, seu reconhecimento como

indivíduos ativos na construção de uma sociedade justa e equânime. Dessa forma, no limiar do golpe militar que destituiu a monarquia, os negros-libertos receberam a nova forma de governo alijados de participação política e de garantias de direitos sociais.

José Murilo de Carvalho, em sua obra *Os bestializados*, explicitou esses impasses republicanos em suas origens ao identificar o impacto das mudanças e dos desentendimentos dos atores envolvidos sem que eles reconhecessem as dinâmicas de mudança política e cultural das novidades extemporâneas à realidade brasileira. Desprovidos dos princípios do protagonismo cidadão na construção republicana.

o problema central a ser resolvido pelo novo regime era a organização de outro pacto de poder, que pudesse substituir o arranjo imperial com grau suficiente de estabilidade [...]. O governo da República destruía as repúblicas sem integrá-las numa república maior que abrangesse todos os cidadãos da cidade (Carvalho, 2004, p. 30, 31, 39).

O ensejo da nova forma de governo trouxe um cenário complexo, em que as elites militares dirigentes se sentiam obrigadas a estabelecer regras de ordem republicana, como a institucionalização do voto, o federalismo e a alternância de poder. O projeto autoritário-militar era fazer um contraponto ao enfrentamento da cultura monárquica, pautada em um modelo concentrado no poder da família real e marcada por relações sociais de subserviência por meio da imposição da figura do senhor de engenho, do sistema patriarcal, da mão de obra escrava aos trabalhadores rurais e urbanos, os filhos da escravidão.

O exótico regime exigia um calendário eleitoral, a representação nas câmaras municipais, estaduais e federal, a alternância no Poder Executivo nas cidades, nos estados e na União. O federalismo oligárquico, que pode ser entendido como um resultado do pacto político de convivência entre as elites rurais e as elites políticas e econômicas do país sob uma tênue inspiração do sistema norte-americano, apresentou-se como alternativa de modelo e ensejou a formação de um forte e concentrado poder de mando local.

O coronelismo foi a expressão maior do processo de descentralização autoritária em que as oligarquias regionais controlavam os processos eleitorais em benefício de seus próprios interesses. O coronel, figura legitimada pelo poder local, foi o operador das regras eleitorais e da organização dos partidos políticos e influenciou a escolha dos candidatos e o rígido controle do voto. Para Faoro (2000, p. 622), o “coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico,

não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes”.

A experiência da democracia brasileira surgiu do mandonismo local, da manipulação do voto e da cultura política do cinismo eleitoral. As regras eleitorais aconteciam dentro de uma ordem jurídica estabelecida, porém o eleitor, desprovido da liberdade de escolha, acolhia as determinações da liderança local. Assim, construiu-se a estrutura política do país¹.

Por outro lado, a sombra do autoritarismo emanado do Estado gendarme – caracterizado por um viés policial e perseguidor dos movimentos sociais urbanos (sindicais) em plena consolidação – e os conflitos pela terra nos meios rurais fizeram com que os governos de Artur Bernardes (15/11/1922 – 15/11/1926) e Washington Luiz (15/11/1926 – 24/10/1930) utilizassem instrumentos constitucionais de repressão, tais como a censura à imprensa e a determinação da ilegalidade dos partidos políticos vinculados à organização operária. Esse período foi reconhecido como a institucionalização do estado de sítio como forma constitucional de reprimir os movimentos sociais e a reorganização dos poderes oligárquicos regionais. A democracia e a participação cidadã nascem no Brasil como elementos considerados ameaçadores à ordem social; em razão disso, foram transformadas em objetos de uma tradição de criminalização por parte do Estado brasileiro².

As conjunturas que determinaram o cenário republicano no Brasil demonstram o grau de incertezas no desenvolvimento da democracia no país e traduzem um caráter contraditório e permanente entre a oficialização de um regime liberal-democrático e uma constante tensão entre os instrumentos de repressão utilizados coercitivamente pelas elites econômicas, militares e urbano-rurais. Para Lessa (1999), os primeiros anos de República trouxeram a ideia de entropia, que é “entendida como associação entre estado de anarquia [...].

¹ É preciso reconhecer que a história da democracia no Brasil deve ser percebida a partir das lutas e resistências dos grupos sociais que protagonizaram a defesa de seus direitos e interesses de classe; das lutas indígenas e abolicionistas ainda no Império, da organização dos trabalhadores no transcorrer da República, daqueles que enfrentaram as ditaduras de 1937-1945 e 1964-1985, dos movimentos culturais libertários e, no tempo presente, a insurgência no enfrentamento diante da coligação autoritarismo-neoliberalismo. A democracia é também bandeira de luta dos setores populares e progressistas no Brasil alinhados à superação das desigualdades sociais.

² O Estado gendarme/policial traz a “polícia entendida como setor subsidiário da atividade do Estado, visando sobretudo à prevenção e punição dos ilícitos, mediante o emprego de um aparelho rígido e autoritário de investigação e intervenção”. Sobre o conceito de estado de sítio, “com a expressão ‘estado de sítio’ se quer geralmente indicar um regime jurídico excepcional a que uma comunidade territorial é temporariamente sujeita, em razão de uma situação de perigo para a ordem pública, criado por determinação da autoridade estatal ao atribuir poderes extraordinários às autoridades públicas e ao estabelecer as adequadas restrições à liberdade dos cidadãos” (Bobbio, 1998, p. 410-413).

O caráter entrópico da ruptura foi agravado pela legislação errática dos anos iniciais da República, que, ao tentar superar o vazio institucional provocado pela queda do Império, produziu, como será revelado, ainda mais incerteza” (1999, p. 74).

A partir da década de 1930, a presença de Getúlio Vargas no cenário nacional acelerou o projeto de desenvolvimento industrial e, ao mesmo tempo, o processo de conciliação com as forças políticas do interior do Brasil, como os representantes do modelo agroexportador. A transição da economia exclusivamente agrária para a industrialização foi estabelecida com as estratégias do Estado condutor-mediador desse processo. Ao romper com a Constituição Federal de 1934, o Estado Novo de 1937 estabeleceu explicitamente o regime autoritário, centralizador e repressivo às forças políticas em evolução, fruto também da acelerada reconfiguração urbano-demográfica.

O período entre os anos de 1945 e 1964 decorreu de uma profunda crise institucional, considerando a retomada do ambiente democrático e o surgimento de partidos políticos que determinaram os conflitos ideológicos e de visão política do país. Durante esse período, a sequência de fatos sinalizou o percurso do lapso democrático, uma transição entre o suicídio de Getúlio Vargas (1954), a vitória eleitoral de Juscelino Kubitschek (1956), o ambiente de boatos de golpe para o impedimento da sua posse (1956) e a tentativa de golpe militar da Aeronáutica em Aragarças (1959). Em agosto de 1960, ao completar seis meses de governo, Jânio Quadros renunciou e deu vez a seu sucessor, o vice-presidente João Goulart, ex-ministro do Trabalho de Getúlio Vargas.

As permanentes tentativas de rompimento institucional ao longo do período de 1945 a 1964 já sinalizavam que o débil regime democrático se apresentava agonizante em uma relação de instabilidade com as instituições que, em tese, deveriam sustentá-lo. No pós-Segunda Guerra, o acirramento das disputas entre o mundo capitalista e o bloco socialista acentuou os conflitos ideológicos e políticos no Brasil, tanto no âmbito da sociedade civil quanto dos grupos dominantes que se encontravam em movimento em prol do golpe civil-militar ocorrido em 1964.

O golpe civil-militar-empresarial evidenciou as fragilidades de uma república que tinha por fundamento a consagração de regras institucionais em suas formalidades para a condução do país, mas que, ao mesmo tempo, veio a ser severamente atingida. O golpe atentou

contra as garantias estipuladas pela Constituição de 1946 de tal forma que as liberdades civis e individuais foram suprimidas. Os parlamentos “abertos” e eleições ocorriam em um cenário em que havia censura à imprensa e à produção artística e cassação dos direitos políticos de lideranças sindicais, partidárias, religiosas e intelectuais, como professores universitários e escritores, dentre muitos³.

O esgotamento do regime civil-militar deveu-se à conjunção de elementos histórico-sociais que proporcionaram a lenta corrosão do Estado autoritário no período. No plano externo, o fim do modelo do regime militar foi ocasionado principalmente pelo seu desgaste natural e pelas pressões dos órgãos europeus e norte-americanos quanto à necessidade de observância das normas de direitos humanos e o destaque à sua violação nos países da América do Sul. Ocorreu, como consequência, o processo de queda dos governos militares que vinham promovendo atrocidades em nome da pátria e contra os comunistas.

A crise internacional do petróleo (1973-1974) acirrou os problemas econômicos no Brasil e demonstrou a farsa do milagre econômico, uma vez que o desemprego, o arrocho salarial e o descontrole inflacionário aprofundaram as desigualdades sociais no país. Em meados dos anos 1970, os sinais de ascensão de novos movimentos da sociedade civil já podiam ser observados na organização do movimento sindical fortalecido em áreas da indústria automobilística, em especial no ABC paulista e em Betim-MG, que arregimentava os trabalhadores urbanos e rurais no processo de construção e defesa de um novo tipo de sindicalismo.

Os movimentos religiosos de base, motivados pela Teologia da Libertação, e as instituições civis que pressionaram o regime em crise colaboraram para o debate sobre o retorno ao Estado democrático de direito. A Lei de Anistia, instituída em 1979, obteve relativo êxito, ainda que com um caráter de projeto de distensão formulado pelo general Golbery do Couto e Silva em um processo controlado, lento, gradual e seguro. Contudo, a volta do exílio de políticos, intelectuais, líderes sindicais e estudantes ampliou o ambiente e o desejo de parte da sociedade brasileira de fortalecimento da luta democrática (Santos, 2011, p. 217).

³ René Dreifuss, em *1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe* (1981), realizou um estudo detalhado sobre as instituições privadas comprometidas com a propaganda anticomunista. Esses grupos de pressão, contendo forte apelo ideológico, pautaram a justificativa golpista de tomada de poder. Ver especialmente o Capítulo VI - A ação de classe da elite orgânica: a campanha ideológica da burguesia (p. 229).

As reflexões de Miguel (2019) oferecem elementos de análise sobre a democracia brasileira em seus ziguezagues no transcorrer da República. Se os cenários internacional e nacional determinavam a conclusão de mais um ciclo autoritário no país, a estratégia militar em negociar a sua saída de cena não significou uma derrota substancial às lideranças de farda, mas um recuo tático na arena política, entregando aos civis o poder e acatando as regras liberais da democracia.

A abertura política e a redemocratização não foram concessões dos militares no poder. Eles negociaram em condições vantajosas porque permaneciam controlando muitos recursos, mas foram forçados a negociar porque a pressão social se ampliou [...].

A transição democrática foi ressignificada como sendo a construção de uma determinada institucionalidade política, sem qualquer incidência sobre as desigualdades sociais (Miguel, 2019, p. 44).

O caráter desprovido de compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social das elites brasileiras, como descreveu Florestan Fernandes (2005), contribuiu para o entendimento de que a democracia no Brasil é uma náusea aos grupos dominantes do país, pois desprezam os valores éticos e políticos que a democracia proporciona a favor do exercício pleno da participação popular, ou seja, da própria cidadania. Nesta República, que ainda está em construção, o pêndulo autoritarismo-democracia representa uma sinuosa travessia que é marca de nossa história.

No caso brasileiro, a redemocratização coincidiu com uma conjuntura internacional em que os princípios de reforma do Estado se disseminaram pelo mundo e as orientações políticas e doutrinárias do neoliberalismo determinavam a receita do desmonte do Estado de Bem-Estar Social concebido pelo New Deal americano e pelo pós-Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, o exercício da pressão realizada pela sociedade civil em defesa das liberdades democráticas e da retomada da ordem jurídica a partir da Constituição de 1988 se tornou efetivo e se iniciou concomitantemente o desmonte das instituições e dos organismos públicos, ampliando a inserção dos setores do mercado mediante mecanismos de privatizações do controle e da exploração dos serviços públicos de infraestrutura e das matrizes naturais do país.

A reinserção do regime liberal-democrático no país não logrou êxito imediato na redução das desigualdades sociais, principalmente diante da opção política dos governos José Sarney, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso pelo estabelecimento das reformas

neoliberais do Estado. Aparentemente, com o “equacionamento da questão militar”, com os marcos da Constituição de 1988 e a sucessão de governos civis sem interrupções institucionais, o país ingressou em um período razoavelmente estável em que as liberdades civis foram respeitadas e ancoradas nos capítulos sociais da Carta Magna sob a perspectiva formal da democracia (Miguel, 2019, p. 105-108).

Nos últimos trinta anos, o Estado brasileiro oscilou entre as reformas neoliberais e a consolidação de políticas públicas sociais cuja maioria era fruto da pressão organizada dos movimentos sociais e dos partidos políticos do campo progressista que, em governos de nível federal, estadual e municipal, determinavam ações afirmativas, políticas de distribuição de emprego e de renda e democratização do acesso à universidade pública, dentre outras medidas.

O pêndulo democracia-autoritarismo foi retomado com fôlego a partir de 2016 por meio do consórcio de instituições públicas e privadas que procederam ao *impeachment* da primeira mulher eleita para a presidência da República brasileira, Dilma Rousseff. Em seu artigo “Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República”, Pochmann (2017) realizou acurada análise a respeito das motivações que levaram à queda do quarto governo sucessivo do Partido dos Trabalhadores – PT, que governou o país de 2003 a 2016 (p. 318).

No ensejo da segunda década do século XXI, o Brasil, mais uma vez, concebeu a perspectiva da democracia como algo inoportuno às elites dirigentes do país. Tal elemento trouxe dificuldades para o movimento de atenuação dos efeitos das reformas neoliberais de Estado a partir do governo de Michel Temer, em conjugação com o fortalecimento das regras da democracia liberal garantidas na Constituição Federal.

Freixo e Machado (2019) fazem considerações sobre o período dos governos Temer e Jair Bolsonaro, destacando um

quadro geral de restrições das liberdades e de fragilização da democracia, que se agudizou após o golpe de 2016 [...]. Nos dois anos de governo Michel Temer, a legitimidade do sistema político foi ruindo, especialmente após o escândalo da corporação JBS de 2017, segundo a qual políticos tradicionais de diversos espectros ideológicos haviam sido beneficiados com propinas. Desde 2017, Bolsonaro começa a crescer nas intenções de votos consistentemente (2019, p. 17).

A DEMOCRACIA SUBTRAÍDA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

No campo educacional, as Conferências Nacionais da Educação ocorridas nos anos 1980 alcançaram relevância política e influência no Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto no texto constitucional de 1988⁴.

O ambiente democrático desencadeou a ampliação e a institucionalização dos debates relativos a um novo planejamento educacional e a uma vasta agenda sobre as demandas causadas pelos impactos nas áreas sociais e educacional do país durante o regime civil-militar. Bollmann (2010) destacou os movimentos e embates dos grupos de interesse que se manifestaram nos Congressos Nacionais de Educação (Coned) ao longo das décadas de 1990 e 2000. O autor ressaltou a vigorosa participação das entidades civis diante das disputas sobre um novo projeto nacional de educação (p. 661).

Em espaços democráticos de discussões sobre a questão nacional da educação a partir dos anos 1990, a participação social restituiu à tradição democrática brasileira o hábito da realização de congressos, conferências e fóruns que haviam sido silenciados durante o período dos governos militares, apontando o desenvolvimento e a organização de debates frente ao tema educacional⁵.

A inserção do Art. 206 da Constituição Federal, que expressamente prevê que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, atendeu tanto às reivindicações da representação de educadores e suas atividades quanto, por outro lado, abriu a possibilidade de várias interpretações que vieram a ampliar o âmbito de ações dos setores privados-empresariais. Isso propiciou a abertura de um campo de disputas sobre a gestão escolar e o entendimento instrumentalista da democracia.

⁴ Quatro conferências ocorridas na década de 1980 reuniram os coletivos de educadores e docentes da educação básica ao ensino superior, suas representações sindicais e associações; na agenda educacional para o país, a questão da democracia se apresentava como princípio para todos os temas: a I Conferência Brasileira de Educação, realizada em São Paulo, em 1980; a II Conferência, ocorrida em 1982, em Belo Horizonte; a III Conferência, ocorrida em Niterói, em 1984; a IV Conferência ocorreu em Goiânia, em 1986 (Bollmann, 2010, p. 664).

⁵ I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte; III Coned, 1999 – Belém; IV Coned, 2003 – São Paulo (Lagares, 2018, p. 128).

Da mesma forma, se o princípio da gestão democrática é repetido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu Art. 3º do TÍTULO II, incide novamente a imprecisão na definição dos parâmetros de entendimento sobre o termo.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtien, na Tailândia, é um importante marco na disputa pela hegemonia do projeto de educação que os organismos internacionais financiadores das políticas econômicas dos países periféricos pautaram. Como signatário da Declaração daquela conferência, o Brasil seguiu suas orientações na LDBEN nº 9.394/96, citando o documento norteador e preconizando suas ações:

A União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996).

A influência da declaração de Jomtien pautou expressivamente o debate sobre a gestão escolar no final do século passado e ainda tem reproduzido no tempo presente forte influência nas reflexões sobre a relação entre educação e democracia. Sob o viés positivista da administração da qualidade se introduz o modelo gerencial empresarial nas instituições escolares. A literatura hegemônica sobre o tema reproduz o ponto de vista da administração gerencial, como o princípio da “utilização racional dos recursos para a realização de fins”, investindo todo o debate na organização escolar instrumental, ou seja, na crítica à instituição escola como organismo destituído de um ambiente social concreto ou de historicidade (Paro, 1986).

Cunha (1991), na contramão desse movimento, defende que as “relações dentro da escola podem antecipar a democracia em um ambiente social mais amplo”, tese corroborada por Paro (2021) quando ele vivencia o ambiente escolar e experimenta as relações humanas cotidianas e apresenta uma crítica sociológica das relações humanas no ambiente escolar.

O que foge da análise das reflexões sobre a gestão democrática, tanto no primeiro movimento de Paro como no estado da arte em si, é a própria gênese do debate. Ora, quando compreendemos que a democracia é um processo gerenciável, ou seja, passível de gestão, no substantivo, partimos da razão liberal que resume a democracia em instrumentos: os três poderes, o voto. No caso das instituições escolares, os conselhos e assembleias como regimento de gestão democrática inequívoca.

As múltiplas interpretações do que significaria o termo “gestão democrática” para o ensino público ofereceram garantias legais para que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) impusesse princípios neoliberais e reformistas do ordenamento jurídico e, conseqüentemente, as bases da administração fordista-toyotista refletissem na gestão educacional das escolas. Dessa forma, tratada como unidade executora, a escola viria a assumir o papel gerencialista, limitado à condução da gestão financeira, que desprezaria as perspectivas pedagógicas de seu planejamento e do projeto político-pedagógico sob a justificativa das determinações constitucionais diante do financiamento da educação⁶.

A interrupção do governo Dilma, em 2016, praticamente suprimiu os investimentos na área de educação da agenda nacional. A Lei nº 13.365/16 revogou a obrigatoriedade de exploração do pré-sal e a designação de aportes para a manutenção e ampliação de financiamento para as políticas públicas nas áreas de Educação e Saúde. Ao assumir o governo, Michel Temer tomou quatro medidas (re)estruturantes que acirraram as desigualdades sociais ao abandonar as políticas públicas no campo social e da educação: Teto de Gastos Públicos, congelando por vinte anos os gastos dos governos nos investimentos sociais; Reforma do Ensino Médio, caracterizando um retrocesso ao que vinha sendo debatido pelos movimentos sociais e de representação nacional da educação; reformas trabalhista e da previdência, com fundamento na modernização da economia e na garantia de mais liberdade aos mercados (Kritski, 2022, p. 135).

Há, no processo de democratização, um movimento de luta por liberdade e legitimidade. Liberdade quando intensificamos a prática de declarar e emancipar direitos específicos a grupos minoritários estabelecendo a legitimidade, reconhecendo, portanto, processos históricos que fomentaram desigualdades estruturais. Todo instrumento de luta e reconhecimento de direitos na democracia republicana é acompanhado por uma regulamentação que institui novas formas de relação social por meio das instituições históricas (Hobsbawm, 2011).

Por isso percebemos a escola pública, a universidade pública como instituições históricas que existem como instrumentos reais de governo para instituir o direito à Educação.

⁶ O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) foi criado em 1995; mais tarde, essa nomenclatura foi alterada para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Em seu Art. 1º, consta o conceito de unidades executoras.

Podemos estabelecer o mesmo movimento pela saúde com os postos e programas de saúde pública, ou mesmo com os museus como instituições que instrumentalizam um direito universal: o direito à memória.

Assim, as instituições se afastam da ideia de organização empresarial. Surgem a partir das necessidades sociais – a família, a Igreja – ou de um movimento histórico de instituição de direitos – a escola, o museu – estabelecendo, portanto, uma identidade social essencialmente histórica na prática de emancipação de direitos. São, por essência, instituições da democracia. Diferente são as organizações empresariais, que surgem a partir da livre iniciativa; não se instituem a partir de uma prática universal de luta e emancipação de direitos. A razão para a existência de uma organização se estabelece por um conjunto de ações determinadas e administrativamente organizadas para atingir determinado fim, seja a fabricação de um produto ou a realização de um serviço. Como operam a partir das conveniências, diferentemente das necessidades, da livre iniciativa, operam pelo princípio da gestão. Gestão dos recursos, de pessoas; ou seja, operam pelo viés da administração.

Quando afirmamos que uma escola é uma instituição histórica, estamos sustentando que ela se estabelece de acordo com os aparelhos ideológicos de hegemonia, ou seja, a escola reproduz não somente os modelos instrumentais de uma sociedade, mas todas as suas contradições, sejam as contradições históricas dos limites da democracia liberal, sejam as relações humanas históricas que refletem os conflitos sociais identitários, por exemplo.

Marilena Chauí (2020) estabelece uma importante reflexão que nos ajuda a compreender o conflito entre o processo de democratização na América Latina, em especial no Brasil, e o desenvolvimento de suas instituições educacionais. Ela aponta que a administração das instituições históricas sob o prisma neoliberal da gestão, da eficiência e do controle da qualidade – portanto, do resultado – se intensificaram na primeira década do século XXI.

A prática contemporânea da administração [...] se sustenta em dois pressupostos: o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito; e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras. Em outras palavras: a administração é percebida e praticada segundo um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular e que, por seu formalismo, são aplicáveis a todas as manifestações sociais (Chauí, 2020, p. 319).

Para a autora, o avanço da filosofia empresarial, do mundo corporativo, sobre as instituições explicita uma nova forma de ambiente totalitário. Não como experimentado nos regimes autocráticos do século XX, com regimes da lei e da ordem impostos por líderes populistas e nacionalistas, mas como modo de operar as instituições sociais. Quando todas as manifestações sociais, instrumentalizadas ou não, são instituídas com base nas relações de consumo, transformando todas as relações em processos gerenciáveis, temos o totalitarismo por dentro dos regimes democráticos; o processo de instituir as relações de consumo sobre os direitos humanos universais – a educação, por exemplo – suspende substancialmente a democracia, uma vez que ela se constitui e se legitima na prática de declarar direitos (Chauí, 2020).

As consequências desse modelo ultraneoliberal imposto à sociedade brasileira foram nefastas a partir de um conjunto de descontinuidades quanto ao processo educacional brasileiro. As medidas antissociais do governo Temer fizeram com que o Plano Nacional de Educação de 2014 em sua integralidade e a meta 19 sofressem uma ruptura entre estados e municípios de forma a praticamente impedir a sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS OU OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

As reflexões de Herbert de Souza sobre a democracia sinalizam o grau de importância desse processo político como ato permanente de formação humana e garantia dos direitos fundamentais das pessoas. O exercício da democracia no âmbito da sociedade civil e da escola é um ato pedagógico que é praticado por todos nós ao aprender e a ensinar uns aos outros, por meio da convivência pautada no diálogo e na participação e construção coletivas de um projeto de país e de educação pública.

Percebe-se que as relações entre a democracia, em seu aspecto de valor ético-político, e da garantia de direitos trilham uma sinuosa trajetória na democracia republicana no Brasil; em uma análise conjunta com a gestão democrática da escola, podem ser proporcionados o recondicionamento e a verticalização dos debates diante do campo democrático-progressista, caracterizado pela defesa da universalização e da democratização do ensino e da escola pública. Os debates sobre a gestão democrática na educação e na escola, se isolados de uma concepção crítica sobre a democracia política e a experiência republicana

brasileira, tendem a superdimensionar o foco gerencial que despreza atos de planejamento, participação e deliberação coletiva em um processo amplo e horizontalizado de gestão.

Essa arena chamada educação pública é continuamente palco de embates sobre os processos decisórios e deliberativos quanto a visões de mundo em conflito. É o espaço em que os objetivos da Educação e da formação humana estão em jogo e que atualmente têm sido influenciados por uma mentalidade neoconservadora, protofascista, negacionista e desrespeitosa com o conhecimento escolar e com os agentes de seu processo – que somos nós, educadores.

Isso significa dizer que, para o fortalecimento dos princípios e garantias de uma escola aberta, inclusiva e promotora de direitos – principalmente daqueles que são fundamentais –, a gestão democrática da instituição histórica “escola pública” passa necessariamente pela superação do horizonte hegemônico, neoliberal, das organizações de direito privado ou da lógica da administração de processos e procedimentos hierarquizados e predeterminados em instrumentos impermeáveis às demandas das comunidades escolares.

Quanto maior o aperfeiçoamento dos espaços que promovam novas relações decisórias horizontais, seja por instrumentos já estabelecidos, como os conselhos consultivos e de controle social, seja pelas assembleias de pais e alunos ou ainda a prática permanente de promoção da participação da sociedade civil organizada, como as entidades de classes e as associações de moradores por exemplo, em conferências e fóruns de educação como preconizado pelos planos decenais, mais nos aproximamos de uma instituição escolar democrática.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 43-83.
- BOBBIO, Norberto (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1983.
- BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. O totalitarismo neoliberal. **Anacronismo e Irrupción**, v. 10, n. 18, p. 307-328, mayo/oct. 2020.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 6ª ed. Niterói: Eduff, 2009 [1ª edição 1991].
- DREIFUSS, René. **1964 - A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. 2. São Paulo: Globo, 2000.
- FREIXO, Adriano; MACHADO, Rosana Pinheiro. **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- KRITSKI, Rafael. **O golpe de Estado no Brasil em 2016: uma análise a partir do conflito de classes**. São Paulo: Dialética, 2022.
- LAGARES, Rosilene; ALMEIDA, Greice Quele Mesquita de; SANTOS, Jocyleia Santana dos. **Congressos e conferências nacionais de educação: espaços sociais democráticos de interlocução e planejamento**. **Revista Signos**, Lajeado, v. 39, n. 1, p. 126-149, 2018.
- LESSA, Renato. **A invenção republicana**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- MIGUEL, Luis Felipe. Há solução sem uma revolução? *In*: FREIXO, Adriano; MACHADO, Rosana Pinheiro. **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019. p. 99-119.
- PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.
- PARO, Vitor Henrique. **Reprovação escolar: renúncia à Educação**. São Paulo: Cortez, 2021.
- POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr./jun. 2017.
- ROSANVALLON, Pierre. A democracia do século XXI. **Revista Perspectiva**, São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, nº 12, 2017.
- SANTOS, Lincoln de Araújo. **Entre a utopia e o labirinto: democracia e autoritarismo no pensamento educacional brasileiro dos anos 1980**. Rio de Janeiro: Quartet/Faperj, 2011.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil:** de Getúlio a Castello. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Recebido em: *Junho/2024*.

Aprovado em: *Junho/2025*.