

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARIA DA CONCEIÇÃO BIZERRA

**GESTÃO EDUCACIONAL:**  
 **fusão de horizontes da democracia liberal à democracia procedimental**

João Pessoa, PB  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**MARIA DA CONCEIÇÃO BIZERRA**

**GESTÃO EDUCACIONAL:**  
fusão de horizontes da democracia liberal à democracia procedimental

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), linha de pesquisa: *Estudos Culturais e Tecnologias da Informação e Comunicação*, como requisito institucional para a obtenção do título de Doutora, sob orientação da Profa. Dra. Edna Gusmão de Góes Brennand (Pós-doutorado pela Universidade de Louvain, Bélgica; Doutora em Sociologia pela Sorbonne, França; Professora PPGE/UFPB; Pesquisadora CNPq).

João Pessoa- PB  
2008

B625g

Bizerra, Maria da Conceição

Gestão educacional : fusão de horizontes da democracia liberal à democracia procedimental / Maria da Conceição Bizerra.

Orientadora Edna Gusmão de Góes Brennand, 2008.

219 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-graduação, 2008.

1. Educação e Estado - Pernambuco. 2. Educação - Filosofia.  
3. Globalização. 4. Escolas - Organização e Administração. I. Título.

CDU 37.014

**MARIA DA CONCEIÇÃO BIZERRA**

**GESTÃO EDUCACIONAL:  
fusão de horizontes da democracia liberal à democracia procedimental**

TESE apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB), linha de pesquisa: *Estudos Culturais e Tecnologias da Informação e Comunicação*, como requisito institucional para a obtenção do título de Doutora.

**BANCA EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Edna Gusmão de Góes BRENNAND**  
*Orientadora – UFPB*

**Prof. Dr. Antônio Rufino VIEIRA**  
*Examinador externo- UFPB*

**Prof. Dr. Junot Cornélio MATOS**  
*Examinador externo- UNICAP*

**Prof. Dr. Paulo de JESUS**  
*Examinador – UFRPE*

**Profa. Dra. Wndyz Brazão FERREIRA**  
*Examinadora PPGE-UFPB*

*À amiga **Gerusa de Mendonça Gomes***

*Em sinal de gratidão pelo estímulo dado a minha vida acadêmica e profissional, principalmente no campo da gestão da educação, e pelo reconhecimento da sua luta como educadora comprometida com uma escola substantivamente democrática.*

## RESUMO

A pretensão nuclear dessa tese consistiu em estudar a gestão educacional em Pernambuco, no período de 2000 a 2006, tomando, como foco principal, a escola, à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jurgen Habermas. Tal questão foi detalhada nas seguintes pretensões intermediárias: verificar como o processo de globalização traz implicações para a política educacional; identificar os modelos de gerenciamento que influenciaram a gestão educacional e estabelecer relações entre o modelo de gestão e as possibilidades de manifestação da democracia procedimental no âmbito do mundo globalizado. A investigação teve caráter teórico-documental e, como principal tarefa, interpretar textos, utilizando a hermenêutica, de acordo com o pensamento de Gadamer e Habermas. O estudo possibilitou compreendermos que, no interior da gestão escolar, existe possibilidade de manifestação da democracia procedimental movida pela interação comunicativa. O estudo, de alguma forma, contribui para redirecionar a gestão para que ela se constitua em uma coordenação de ação capaz de ajudar a escola a traduzir as determinações do mundo globalizado em conteúdos a serem trabalhados no formato do agir com outros, ao modo de uma ação comunicativa, baseada na colaboração e cooperação. Nessa perspectiva, a gestão de gerenciamento de ação coletiva transforma-se na coordenação de um processo interativo e de tomada de decisão, no âmbito da escola, que somente pode ocorrer com base no entendimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia liberal. Democracia Procedimental. Globalização. Participação. Entendimento. Ação comunicativa.

## RESUMÉ

L'ambition nucléaire de cette thèse a été d'étudier la gestion éducationnelle dans l'état de Pernambuco pendant la période de 2000 à 2006, en prenant comme objectif principal l'école, à la lumière de la théorie de l'Action Communicative de Jurgen Habermas. Une telle question a été détaillée dans les objectifs intermédiaires suivants: vérifier comment le processus de mondialisation entraîne des implications dans la politique éducationnelle; identifier les modèles de gérance qui influencèrent la gestion éducationnelle; établir des relations entre le modèle de gestion et les possibilités de manifestations de démocratie procédimentaire dans le cadre de la mondialisation. La recherche a eu un caractère théorico-documentaire et a eu comme tâche principale d'interpréter des textes en utilisant l'herméneutique, en accord avec la pensée de Gadamer et Habermas. L'étude a rendu possible la compréhension, qu'à l'intérieur de la gestion scolaire de l'école, existe la possibilité de manifestation de démocratie procédimentaire, inspirée de l'interaction communicative. L'étude, de quelque manière, a contribué à redirectionner la gestion pour qu'elle se constitue en une coordination d'actions capable d'aider l'école à traduire les déterminations de la mondialisation, dans des contenus à être travaillés sous forme de l'agir avec les autres, à la manière d'une action communicative basée sur la collaboration et la coopération. Dans cette perspective, la gestion de l'administration de l'action collective se transforme en une coordination d'un processus interactif de prise de décision dans le cadre de l'école qui peut seulement fonctionner sur la base de la compréhension.

Mots-clés: Démocratie libérale. Démocratie Procédimentaire. Mondialisation. Participation. Compréhension. Action communicative.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. ARCABOUÇO METODOLÓGICO.....	11
1.1. O terreno gerador da pesquisa.....	11
1.2. A hermenêutica como fio condutor da pesquisa.....	22
2. O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	39
2.1. O cenário da globalização e a crise do Estado-nação.....	40
2.2. O espaço da gestão educacional no mundo globalizado.....	56
2.3. O Plano Nacional de Educação: expressão das políticas globalizadas.....	72
2.4. O Progestão: inspiração para um modelo nacional de gestão escolar.....	85
3. A DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: O PODER FUNDAMENTADO SOBRE A COMUNICAÇÃO.....	100
3.1. Bases para o entendimento da democracia procedimental.....	100
3.2. Democracia procedimental: distância e aproximação com a democracia liberal e a republicana.....	117
4. A GESTÃO ESCOLAR EM PERNAMBUCO: A REALIDADE ATUAL E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÕES DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL.....	154
4.1. O significado de gestão escolar democrática no Plano Estadual de Pernambuco e no Programa Escola Democrática.....	154
4.2. O gestor escolar como gerente e líder bem sucedido.....	165
4.3. O gestor escolar: da indicação à legitimação.....	172
4.4. A gestão democrática: de que democracia estamos falando?.....	186
CONCLUSÕES.....	207
REFERÊNCIAS.....	214

## INTRODUÇÃO

A decisão de elaborar uma tese sobre gestão educacional, com foco na escola, revela, ao lado da vontade acadêmica de querer interpretar esse fenômeno na sua singularidade histórica, o desejo de contribuir teoricamente para uma área em que atuamos anos a fio, movidos pelo entendimento de que a democracia é a melhor forma de convivência que os seres humanos encontraram até o presente momento.

Entre muitas questões que atravessaram/atravessam nossa vida, na caminhada da gestão educacional, escolhemos essa para estudar: Qual o sentido de democracia que dá sustentação ao discurso e às práticas de gestão educacional vividas nas escolas que oferecem educação básica no Estado de Pernambuco?

Para dar maior clareza aos nossos interesses sobre o tema, desmembramos assim essa questão:

- Quais as implicações que as profundas modificações ocorridas no mundo globalizado trazem para a política educacional?
- Como os modelos de gerenciamento da sociedade contemporânea têm influenciado a gestão educacional?
- Como relacionar a gestão educacional com a perspectiva de uma democracia movida pela vontade coletiva dos sujeitos envolvidos?

A intensa convivência com essa temática nos levou a afirmar que a democracia vivida nas escolas se apresenta como formal e orientada pelos valores do liberalismo. Portanto, buscar argumentos para validar essa tese foi a nossa tarefa no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Foram feitos estudos para fundamentar as nossas pretensões de validade - tentando situar essa questão no mundo da globalização, entendida como um processo civilizatório universal e de expansão do capitalismo - identificar as influências dos modelos de gerenciamento próprios da globalização na gestão educacional e interpretar os principais modelos de democracia da nossa história.

Com essas preocupações, recorreremos à Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, por acreditar que esse autor propõe um sistema de democracia capaz de resgatar o potencial emancipatório do ser humano, tornando-a livre de coerções. Habermas sugere uma

democracia baseada nas condições de comunicação, sob as quais se assenta um processo político fundamentado na racionalidade comunicativa e de alcance deliberativo.

Como fio condutor da pesquisa, adotamos a hermenêutica e desenvolvemos uma investigação teórico-documental. A hermenêutica foi empregada como atividade de interpretação, explicada como conversação entre o intérprete e os autores dos textos, considerando-se que a importância da produção do conhecimento não resulta do método utilizado e do rigor da objetividade, mas dos conceitos produzidos como representações que fazemos do mundo em movimento.

Elegemos, como categorias fundamentais, a democracia procedimental, a republicana, a liberal, a formal, a emancipação, a educação, a gestão, o entendimento, a participação, o Estado democrático de direito e a globalização.

Procuramos demonstrar como vincular as nossas pré-compreensões, entendidas como a primeira das condições hermenêuticas, ao processo de interpretação dos textos trabalhados na pesquisa. Vivenciamos um permanente diálogo desprovido de formalidades, marcado por um movimento de ir e vir às perguntas e às respostas, que iam sendo construídas provisoriamente. Nesse sentido, o diálogo vivido foi organizado no formato de uma espiral, que não tem cunho formal nem objetivo nem subjetivo, mas propicia um intercâmbio entre o intérprete e os autores.

Nesse movimento, aconteceu a interpretação dos textos, que adquiriram outro sentido. Esse processo, cuja culminância é um acordo que implicou em ouvir, respeitar, atualizar e ressignificar o que estava escrito, em uma dimensão histórica, tendo como vetor central a linguagem, pode, sem dúvida, ser chamado de uma conversação com os autores.

No que concerne à estrutura, o texto está organizado em quatro capítulos: o primeiro aborda o terreno gerador da pesquisa, destacando os interesses pelo tema e a definição da tese trabalhada, e descreve a hermenêutica pensada para tal investigação.

No segundo capítulo, discutimos as repercussões do processo de globalização, no campo educacional, com ênfase na gestão escolar, e conceituamos globalização e a crise do Estado-nação, salientando as influências do capitalismo globalizado nas políticas educacionais brasileiras constantes do Plano Nacional de Educação. Tratamos, ainda, das influências do toyotismo sobre a gestão escolar e analisamos o Progestão – Curso de Formação de Gestores a Distância, realizado no Brasil, sob o patrocínio do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED - para identificar o modelo de gestão que está subjacente à programação do curso.

No terceiro, tecemos considerações a respeito dos três modelos normativos de democracia - a liberal, a republicana e a procedimental - na perspectiva de Habermas, especialmente na obra “Direito e Democracia: entre facticidade e validade”, vols. I e II, o que possibilitou analisar esses modelos com base em três vertentes: o cidadão do Estado, o direito e o processo político de formação da vontade. O capítulo traz, ainda, o conceito de Estado democrático de direito, chamando a atenção para as possibilidades que o cidadão tem de contestá-lo e reorganizá-lo de forma discursiva, a partir dos princípios da soberania popular e da democracia, fontes últimas de legitimação e legitimidade de qualquer sistema social. O destaque vai para o conceito de democracia procedimental, que incorpora elementos da concepção liberal e da republicana. Nesse sentido, ultrapassa a questão dos direitos universais (visão liberal) e da ética (visão republicana), na perspectiva de um sistema fundado em regras construídas discursivamente e voltado para o entendimento.

O quarto capítulo apresenta a nossa interpretação sobre o modelo de democracia que sustenta a gestão escolar democrática, contida no Plano Estadual de Educação de Pernambuco 2000-2009 e no Programa Escola Democrática. Analisamos a concepção de gestão compartilhada presente nos documentos, o perfil do gestor, como gerente na liderança do trabalho pedagógico e suas competências, e o processo seletivo adotado em Pernambuco para a escolha do gestor escolar, visando à identificação de possíveis manifestações da democracia procedimental.

Finalizamos, apresentando algumas conclusões que confirmam a tese defendida. São conclusões inacabadas, que apontam para a necessidade de ampliar o estudo, incorporando a dimensão do discurso formal ao exercício da prática gestonária nas escolas.

## 1 ARCABOUÇO METODOLÓGICO

O que quer que signifique ciência aqui, e mesmo que em todo conhecimento histórico esteja incluído o emprego da experiência genérica no respectivo objeto de pesquisa, o conhecimento histórico não aspira tomar o fenômeno concreto como caso de uma regra geral. O caso individual não se limita a confirmar uma legalidade, a partir da qual, em sentido prático, se poderiam fazer previsões. Seu ideal é, antes, compreender o próprio fenômeno na sua concreção singular e histórica (GADAMER, 2004, p. 38).

### 1.1. O TERRENO GERADOR DA PESQUISA

Neste capítulo, pretendemos anunciar as razões que nos levaram ao estudo da gestão educacional democrática e a perspectiva metodológica adotada na pesquisa. Inicialmente, destacamos que os nossos interesses para desenvolver uma tese sobre o tema em análise estão fincados no trabalho e nas interações que construímos, no engajamento com a temática, tanto como atividade profissional quanto como objeto de estudo. Foi o exercício da gestão de equipes responsáveis pela formulação, pela execução e pela avaliação das políticas educacionais, no âmbito da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, que nos instigou a estudar a gestão educacional. A preocupação com o mencionado tema aflora, portanto, na conjuntura determinada pelas conquistas da Constituição Federal de 1988 que, em seu capítulo dedicado à educação, estabelece, como princípios orientadores, a gestão democrática dos sistemas de ensino público, a igualdade de condições de acesso à escola e a garantia de padrão de qualidade.

Naquela época, o cenário político brasileiro, marcado pelas lutas de democratização da sociedade e do Estado, despertava-nos interesse em compreender a gestão democrática no interior de uma realidade na qual prevalecia a lógica de as decisões serem tomadas sobre a escola, vista como órgão executor das políticas educacionais ao qual tocava cumprir e, quando muito, adaptar as deliberações do poder central às suas especificidades.

A situação acima especificada foi analisada na pesquisa que resultou na dissertação de Mestrado em Educação, intitulada “A questão do trabalho no ensino de 1º grau em Pernambuco:

da política educacional a sua prática na escola” (1983-1990)<sup>1</sup>, no Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco. Entre as evidências constatadas, salientamos que

as políticas educacionais não captam na sua formulação a realidade escolar tal como essa se configura e que a prática docente só sofre alteração quando há compromisso do professor com o que se quer modificar [...]. O problema [...] é [...] de democratização e desburocratização das relações com a escola, no sentido de ampliar as possibilidades de contribuição do âmbito escolar nas decisões de políticas educacionais (BIZERRA, 1996, p. 139).

A preocupação em compreendermos a gestão educacional democrática nos levou a refletir sobre o significado de democracia, subjacente a tal proposta, e perpassou toda nossa trajetória profissional, sobretudo em relação ao exercício da gestão do Curso de Pedagogia, à participação no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Católica de Pernambuco, à docência e à orientação de monografias em cursos de pós-graduação lato sensu em Gestão Escolar<sup>2</sup> no início da década de 2000. Esses momentos foram marcados pela intensa convivência com gestores escolares, ampliada por meio de observações e análises de práticas gestionárias.

O diálogo travado, mais precisamente, com os participantes do Curso Gestão Escolar, oferecido pela Universidade Católica de Pernambuco em 2003, no decorrer de noventa horas reservadas para os estudos da disciplina Fundamentos e Práticas de Gestão Escolar, revelou que, sob o manto da “gestão democrática”, coexistem abordagens diferenciadas, até mesmo contraditórias, que precisam ser desveladas.

---

<sup>1</sup> Com a mencionada dissertação, investigamos como ocorre a articulação entre trabalho e educação, no ensino de 1º Grau – 5ª a 8ª série – na rede de ensino público estadual de Pernambuco, e as repercussões dessa política na escola. Esse estudo ganhou o Prêmio Nelson Chaves de Teses sobre o Norte e o Nordeste Brasileiros de 1993, na área de Educação – promoção da Fundação Joaquim Nabuco. O prêmio consistiu na publicação do trabalho pela Editora Massangana, em 1996, sob o título Formação para o Trabalho: ensino de primeiro grau em Pernambuco, 1983-1990.

<sup>2</sup> Estamos nos referindo a nossa atuação nos cursos: a) Gestão e Coordenação Pedagógica, da Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO), nos anos 2001, 2002, 2004, 2005 e 2006, em que ministramos a disciplina Coordenação Pedagógica e Supervisão Escolar; b) Supervisão Educacional (2005) e Gestão e Coordenação Pedagógica (2003 e 2005), da Faculdade de Filosofia do Recife – FAFIRE, nos quais trabalhamos as disciplinas Princípios Básicos da Supervisão Educacional e Políticas Educacionais e Supervisão Escolar, respectivamente; c) Gestão Escolar (2003) e Coordenação Pedagógica (2004), da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), em que lecionamos as disciplinas Fundamentos e Práticas de Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica, respectivamente. Os cursos de Supervisão e Coordenação Pedagógica trataram da dimensão pedagógica da gestão, e o Curso Gestão Escolar, das dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

Nesse debate, a gestão democrática foi fartamente aludida, sempre no campo do “dever-ser”, baseada nas determinações emanadas do poder público, que confia à escola a responsabilidade de elaborar e executar sua proposta pedagógica, com a participação dos docentes e das comunidades escolar e local, organizadas em conselhos escolares ou órgãos similares. Destacamos as numerosas menções feitas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, principalmente, no que se refere ao conteúdo dos Artigos 12, 13 e 14, nos seguintes termos:

- a) Art. 12 - as escolas terão incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica (inciso I) e de articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola (inciso VI);
- b) Art. 13 - docentes terão incumbência de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (inciso I) e colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (inciso VI);
- c) Art. 14 - sistemas de ensino terão o direito de definir as normas de gestão democrática da educação básica, respeitando as suas peculiaridades e os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação no processo de elaboração do projeto pedagógico da escola (inciso I) e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (inciso II).

Assim, o Projeto Político-pedagógico (PPP) surgiu como um instrumento capaz de propiciar a vivência democrática, necessária para a participação das comunidades interna e externa na vida da escola. Em geral, os cursistas advogavam a ideia de que o PPP se preocupa com a organização do trabalho educativo, desenvolvido no interior da escola, no sentido de superar os conflitos, de eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias e de romper com práticas burocratizadas, hierarquizadas e fragmentadas de ações na trilha da descentralização do poder.

A gestão escolar democrática foi, portanto, delineada como uma ação que pressupõe o trabalho coletivo desenvolvido na e pela participação explicitada como o engajamento das pessoas no processo coletivo de tomada de decisões sobre o Projeto Político-pedagógico, em todas as suas dimensões e amplitudes. A participação foi abordada como algo que se aprende a

fazer – praticando, vivenciando e acreditando que a escola tem condições de efetivá-la no maior número de espaços possível. Para tanto, os protagonistas escolares devem ser estimulados a exercitar a participação, resolvendo problemas concretos do seu cotidiano. É o caso de considerarmos a gestão democrática como um ato político, na medida em que seu principal foco consiste na tomada de decisões. O discurso em análise transmite, parece-nos, o entendimento da gestão democrática como um processo de aprendizado e de luta política, que extrapola o âmbito da prática educativa e alcança as estruturas de poder centralizado, as quais imperam nas relações sociais mais amplas. A educação, como prática social, a partir de suas especificidades e relativa autonomia, tem condições de criar canais de participação e de desenvolver práticas que possam contribuir para a democratização do projeto educativo no seio da luta pela democratização da sociedade.

Então, o debate sobre a gestão democrática aconteceu de forma articulada com preocupações relativas à democratização da sociedade, como um processo que exige das instituições que a compõem um caminhar na direção de superar os modelos hierárquicos rumo à expansão do poder ascendente. Na esteira dessa temática, surgiu a questão da escolha de dirigentes escolares por eleição, como um recurso capaz de ampliar a democratização da sociedade, considerando que, emblematicamente, a escola se constitui um espaço responsável pela formação democrática dos segmentos populacionais que a frequentam. Nesse sentido, a eleição de dirigentes configura-se, na essência, como recurso, e não, como certeza de democratização da escola. O próprio método de escolha possibilita ao eleito, em certa medida, articular os interesses dela com os do Estado, pressionando-o a resolver os problemas detectados.

Os dirigentes se consideravam colaboradores, educadores capazes de multiplicar, com responsabilidade, o poder de gerir a escola com os membros do Conselho Escolar – visto como instrumento de comunicação e de gestão, um colegiado constituído por representantes de todos os segmentos da comunidade educativa (pais, professores, alunos, diretor, funcionários administrativos), com a competência de constituir um projeto educativo comprometido com a qualidade e capaz de nortear a participação que vai da comunidade à escola e vice-versa.

Esse discurso anuncia, parece-nos, um novo entendimento de poder – não mais situado no sujeito isoladamente, mas na intersubjetividade e na solidariedade – e uma nova maneira de ver a gestão preocupada com a garantia da qualidade do processo educativo, expressa no Projeto Político-pedagógico que possibilita à escola viver práticas democráticas.

Quando o conteúdo das aulas da disciplina Fundamentos e Práticas de Gestão Escolar<sup>3</sup> focalizou as experiências dos participantes, o discurso tomou outro rumo: saiu do campo do “dever ser” para o que, na verdade, acontece nas escolas, em termos de democracia. Tal relato, na prática, fragilizou o debate sobre o PPP como um instrumento capaz de gerar a democracia no âmbito escolar e enalteceu o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), principal programa do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA)<sup>4</sup>, como planejamento estratégico elaborado de modo participativo.

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar e pais de alunos). O PDE define o que é a escola, o que ela pretende fazer, onde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19)

O projeto educativo da escola, organizado naquele formato, secundariza a dimensão sociopolítica do processo de planejamento e realça a política de modernização e racionalização que dissimula os conflitos, as disputas políticas e afirma a harmonia social. No modelo de gestão escolar relatado, evidencia-se a prevalência da divisão pormenorizada do trabalho; a fragmentação das atividades em vários projetos desarticulados entre si; a ênfase no domínio do conhecimento das normas que devem reger a escola; a participação<sup>5</sup> como algo concedido ou

---

<sup>3</sup> A metodologia empregada na mencionada disciplina estava assentada no princípio da ação-reflexão-ação. A proposta consistia em desenvolver um trabalho pedagógico voltado para a descrição problematizadora da gestão escolar, na perspectiva teórico-prática (ver), para a análise das experiências de gestão escolar, à luz da teoria estudada (julgar), e para a construção de referencial teórico-prático que pudesse contribuir para a construção de nova forma de gestão escolar (agir).

<sup>4</sup> O FUNDESCOLA resulta de um acordo assinado entre o Brasil e o Banco Mundial, em 1998, com a finalidade de apoiar a gestão das escolas que ministram o Ensino Fundamental nos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Trata-se de parceria do governo federal com as secretarias estaduais e municipais de educação, que tem por finalidade a melhoria do desempenho dos sistemas de ensino público no que se refere à gestão das escolas, à competência técnica das secretarias de educação e à participação da sociedade no projeto educativo escolar.

<sup>5</sup> A monografia intitulada “Gestão democrática e autonomia na escola pública”, elaborada em 2004 por Amanda Alcântara Albuquerque Souza, aluna do Curso de Gestão Escolar, ministrado na Universidade Católica de Pernambuco, sob nossa orientação, constatou que a participação nas escolas pesquisadas ocorre nos patamares da informação (a escola comunica decisões tomadas e resultados obtidos), do comparecimento à escola (as pessoas comparecem, escutam sobre decisões tomadas, mas não contribuem de forma efetiva) e da delegação de competência

controlado, ou, ainda, como um mecanismo de informar a comunidade sobre os problemas escolares. Em última instância, a participação configura-se como adesão às decisões tomadas em outros espaços, competindo à escola executá-las, o que confirma a organização verticalizada e hierarquizada do poder e a separação entre os pensantes e os executores. A participação ocorre, de modo funcional, como técnica de gestão, segundo a qual os sujeitos apenas se integram na condição de parceiros, aliados e colaboradores do processo organizativo da Instituição escolar. Desse modo, a gestão democrática, contraditoriamente, exclui de suas práticas o debate de ideias, a legitimação e, por consequência, a manifestação da vontade dos sujeitos envolvidos.

No cenário acima descrito, a eleição de dirigentes apareceu como o mecanismo primordial de participação da comunidade educativa na vida da escola. Em alguns relatos, a gestão democrática converteu-se em sinônimo de eleição de dirigentes, vista como ação terminal. Essa compreensão nega a historicidade de todo o processo eleitoral. Ficou atribuído ao dirigente, na qualidade de gerente, o papel de controlador e avaliador das ações educativas, o centro do poder, ou seja, profissional da educação capaz de gerenciar um negócio que precisa ser viabilizado – a escola. Para tanto, deve relacionar-se bem com todos os segmentos que integram a Instituição e ser capaz de criar um clima de amizade e de acolhimento às diferenças, sem, contudo, abrir mão do comando das prioridades a serem alcançadas.

Nesse debate, o Conselho Escolar apareceu com um papel meramente formal. A prática democrática desse colegiado resumia-se, muitas vezes, à indicação dos representantes, que logo se distanciam dos representados, prejudicando a continuidade das ações e a legitimidade das decisões. A pouca transparência dos critérios de escolha dos membros e a ausência de tempo e de espaço dos “eleitos” para participarem do projeto educativo são fatores que contribuem para afastar o colegiado dos seus objetivos.

Em algumas situações, o Conselho, apesar de muito elogiado sobre a sua importância para a consolidação do processo de gestão democrática, tem pouca visibilidade no contexto escolar. Isso evidencia que sua existência ocorre muito mais por imposição legal do que por desejo da comunidade. Nessa conjuntura, o colegiado preocupa-se, fundamentalmente, com os problemas vinculados à captação, à aplicação de recursos e à aprovação das avaliações de controle. Em 2002, o estudo intitulado “O Conselho Escolar: instrumento de democratização da gestão das

---

(a escola atribui aos grupos a realização de ações pontuais). Há, apenas, indícios de uma participação decisória, que envolve os protagonistas escolares, mais precisamente, em questões financeiras.

unidades escolares<sup>6</sup>, envolvendo escolas do Recife Norte, constatou, no campo do discurso, que esse colegiado tem como função básica decidir sobre a vida da escola. No entanto, os dados analisados indicaram que a “atuação do Conselho restringe-se a decisões no âmbito financeiro, a partir das ideias dos conselheiros, sem consulta a seus pares” (BIZERRA; GUEDES, 2002, p. 300).

Essa breve exposição sobre a nossa experiência serviu para expressar as raízes do nosso desejo de contribuir para o avanço da construção do estatuto teórico-prático da gestão educacional, tendo por fundamento a justiça e a solidariedade. Nossa contribuição teve o objetivo de responder à questão central, sempre presente na nossa trajetória profissional: Qual o sentido de democracia que dá sustentação ao discurso e às práticas de gestão educacional vividas nas escolas que oferecem educação básica na atualidade? Essa questão mais ampla foi desmembrada da seguinte forma:

- Quais as implicações que as profundas modificações ocorridas no mundo globalizado trazem para a política educacional?
- Como o modelo de gerenciamento da sociedade contemporânea tem influenciado a gestão educacional?
- Como relacionar a gestão educacional à perspectiva de uma democracia, movida pela vontade coletiva dos sujeitos envolvidos?

Assim, as experiências vividas nos levaram a tais questões e nos ajudaram a buscar argumentos a fim de validar a seguinte tese: **No Brasil, a gestão educacional está atrelada ao modelo de democracia formal.** A pretensão de validade nuclear dessa pesquisa consistiu em estudar a gestão educacional em Pernambuco, no período de 2000 a 2006, tomando-se como foco central a escola, compreendida à luz da Teoria da Ação Comunicativa, de Jurgen Habermas. Para o autor, essa teoria se constitui como fundamentos normativos de uma Teoria da Sociedade. A

---

<sup>6</sup> Esse estudo foi desenvolvido pela aluna Heloísa Maria Barza Garrido Paz Guedes, do Curso de Pedagogia, da Universidade Católica de Pernambuco, bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), como segmento da pesquisa Gestão democrática e qualidade de ensino na escola pública, sob nossa coordenação, com os seguintes objetivos: Compreender como o Conselho Escolar se constitui em instrumento de gestão democrática; verificar como a política educacional do Estado aborda a questão do Conselho e relacionar as orientações da política educacional com a prática de gestão democrática vivida nas escolas. Em última instância, pretendíamos compreender como a política educacional do Estado de Pernambuco orienta a gestão democrática e quais as repercussões na escola.

opção por esse pressuposto teórico se justifica pelo fato de entendermos que as preocupações de Habermas convergem para as possibilidades de se resgatar o potencial emancipatório do ser humano, tornando-a livre de coerções, nos mais variados espaços de sua vida e, portanto, com condições de determinar o destino de seus interesses.

A nossa preocupação fundamental na pesquisa foi detalhada nas pretensões de validade intermediárias apresentadas a seguir:

- Verificar como o processo de globalização traz implicações para a política educacional;
- Identificar os modelos de gerenciamento que influenciaram a gestão educacional;
- Estabelecer relações entre o modelo de gestão escolar e as possibilidades de manifestação da democracia procedimental.

Orientamos as nossas pretensões de validade pelo interesse de fundamentar, por meio da argumentação, um posicionamento sobre gestão educacional: uma verdade datada historicamente. Segundo Habermas (2004a), a verdade consiste na construção processual e contextual, uma vez que está sempre passível de crítica e de novas explicações. Para ele, não existe verdade dissociada dos contextos de fala, de argumentação e de acordo obtido de modo intersubjetivo.

Essas pretensões de validade foram guiadas por um objetivo mais amplo - o da interpretação - ou seja, a expectativa de que esse texto seja entendido por todos os que a ele tenham acesso. Tomamos por referência que “compreender uma expressão significa saber como alguém *poderia* se servir dela para se entender com outra pessoa sobre alguma coisa” (HABERMAS, 2004a, p. 11). No desenrolar deste estudo, buscamos colocar em prática as quatro pretensões de validade apresentadas pelo autor, com a finalidade de chegar a um entendimento sobre o tema da gestão educacional: inteligibilidade, verdade, veracidade e retidão. Explicamos a inteligibilidade pelo interesse de produzirmos um texto esclarecedor do tema, que leve o intérprete a entendê-lo: um texto inteligível. A preocupação com a verdade nos levou ao cuidado de comunicar o que de verdadeiro produzimos, apesar de todas as fragilidades que o trabalho pode apresentar. A terceira pretensão manifesta o interesse de apresentarmos ideias sinceras, confiáveis. Por último, pretendemos que as manifestações reveladas estejam corretas no que

concerne àquilo a que nos propomos e com os postulados da Teoria da Ação Comunicativa, selecionados para fundamentar o tema em estudo.

Assim, procuramos fugir da formulação do conhecimento ancorada na razão abstrata e caminhar na direção de construir uma verdade fundamentada na linguagem. Para tanto, procuramos desenvolver um processo de argumentação, levando em conta as informações possíveis de serem obtidas, buscando esclarecer o tema. Portanto, nossa preocupação central foi dirigida à racionalidade, imanente à prática comunicativa. Nosso estudo se apoiou no conceito discursivo de verdade, que deve,

de um lado, levar em conta o fato de que a verdade de um enunciado – dada a impossibilidade do acesso direto a condições de verdade não interpretadas – não pode ser medida por “evidências peremptórias”, mas apenas por razões justificadoras, se bem que jamais definitivamente “obrigatórias”; por outro lado, a idealização de determinadas propriedades formais e processuais da práxis argumentativa deveria pôr em relevo um procedimento que, mediante uma consideração sensata de *todas* as vozes, temas e contribuições relevantes, faça justiça à transcendência da verdade em relação a seu contexto, tal como é reivindicada pelo falante para seu enunciado. (HABERMAS, 2004a, p. 46-47) (grifos do autor).

Tal concepção de verdade nos orientou no sentido de construirmos um conhecimento com base em razões possíveis de serem justificadas e distantes da pretensão de aparecerem como a última palavra sobre gestão educacional na atualidade. Ademais, a supramencionada concepção de verdade nos alertou para que assentássemos os nossos argumentos na sensatez e fortalecêssemos o entendimento de que conhecimento produzido localmente pode ter repercussões regionais e até nacionais, porquanto a verdade construída guarda aspectos da gestão educacional que extrapolam a rede pública estadual de Pernambuco e alcançam outros espaços. Isso pode sinalizar para a transcendência da verdade, em relação ao contexto que gerou sua produção.

Diante de tais inspirações, entendemos que construimos algumas verdades sobre a gestão educacional que, apesar de criticáveis, apresentam pretensões de validez oriundas do estudo sobre o modelo implantado em Pernambuco, no período de 2000 a 2006. O objeto de análise dessa pesquisa foi a gestão escolar, conforme está definida no Plano Estadual de Educação de

Pernambuco (2000-2009) e no Programa Escola Democrática desse Estado, cuja formulação resultou de processo de consultas e debates sobre gestão escolar, por meio de 14 (quatorze) seminários<sup>7</sup> – que envolveram diferentes segmentos da sociedade e culminou com a elaboração de uma Proposta Preliminar para eleição direta de diretores das escolas estaduais do referido Estado.

Ainda com a finalidade de colher sugestões para o referido programa, o governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Educação, realizou, em Recife, um encontro com dirigentes escolares, eleitos em caráter experimental, no período de 1995 a 1998, a fim de eles relatarem suas experiências. Em seguida, foi criada a Comissão Interinstitucional, Órgão colegiado com poder decisório, que analisou a proposta preliminar e decidiu sobre o modelo a ser implantado, que foi regulamentado pelos Decretos de Nº 23.583, de 10.09.2001, e 24.238, de 24.04.2002, cujas normas definiram o processo de escolha, indicação e nomeação de diretor como função de representação. O referido processo foi, inicialmente, organizado em duas etapas:

- I. Primeira – seleção: realizada por meio de uma prova escrita, cujo conteúdo estava direcionado para a gestão escolar de tal maneira que o candidato comprovasse o domínio básico de temas essenciais à prática da função que se propunha a desempenhar;
- II. Segunda – eleição direta e secreta: mediante sufrágio universal da comunidade escolar. Podiam participar os quatro primeiros colocados, por escola, na etapa anterior.

Em 2005, o processo seletivo/eletivo para dirigentes de escolas públicas estaduais foi reorganizado pelo Decreto 27.928, de 17.05.2005, em três etapas:

- I. Primeira – seleção por meio de prova escrita, com conteúdo direcionado à gestão escolar, para comprovar o conhecimento do candidato acerca de temas essenciais à função pleiteada. Obteria aprovação o candidato que conseguisse desempenho igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do conteúdo da prova de seleção;

---

<sup>7</sup> Os seminários foram realizados nas cidades-sede das gerências regionais de Educação – Nazaré da Mata, Limoeiro, Palmares, Arcoverde, Garanhuns, Caruaru, Salgueiro, Floresta, Afogados da Ingazeira, Araripina, Petrolina, Vitória de Santo Antão e Recife Norte, Recife Sul, Recife Metropolitano Norte e Recife Metropolitano Sul – e contaram com a presença de representantes da comunidade escolar, das igrejas, do Ministério Público, dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, dos sindicatos e das organizações não-governamentais.

- II. Segunda – capacitação do candidato à eleição e/ou reeleição mediante participação efetiva em curso promovido pela Secretaria de Educação e Cultura, destinado ao esclarecimento de responsabilidades, atribuições e compromissos a serem assumidos no exercício da função. Exigia-se frequência mínima de 80% (oitenta por cento) da carga horária oferecida, podendo participar, apenas, o candidato que tivesse feito a prova escrita, mesmo em data anterior ao atual pleito;
- III. Terceira – eleição direta por voto secreto, mediante sufrágio universal da comunidade escolar. Poderia participar apenas o candidato que tivesse cumprido as etapas anteriores.

O gestor eleito assume o compromisso de assinar um contrato de gestão com o governo do Estado, tendo por interveniente a Gerência Regional de Educação, à qual ele esteja jurisdicionado. Esse instrumento legal estabelece metas e resultados para serem obtidos pela gestão escolar, visando à garantia de meios à efetiva aprendizagem dos alunos. Para tanto, especifica obrigações e responsabilidades das partes, determina as exigências para a execução do contrato e os parâmetros para avaliação do desempenho escolar, tendo por referência os indicadores de eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

O mencionado contrato tem como pressupostos básicos: a gestão como instrumento de apoio ao trabalho pedagógico do professor em sala de aula; a articulação da escola com a comunidade; a construção e a condução do projeto político-pedagógico, pautado em conhecimentos e valores comprometidos com a “vida cidadã”; a criação de uma cultura da participação, com ênfase na atuação dos colegiados, e a utilização de processos que mobilizem, organizem e articulem os recursos materiais, financeiros e humanos, priorizando-se os meios de apropriação do conhecimento.

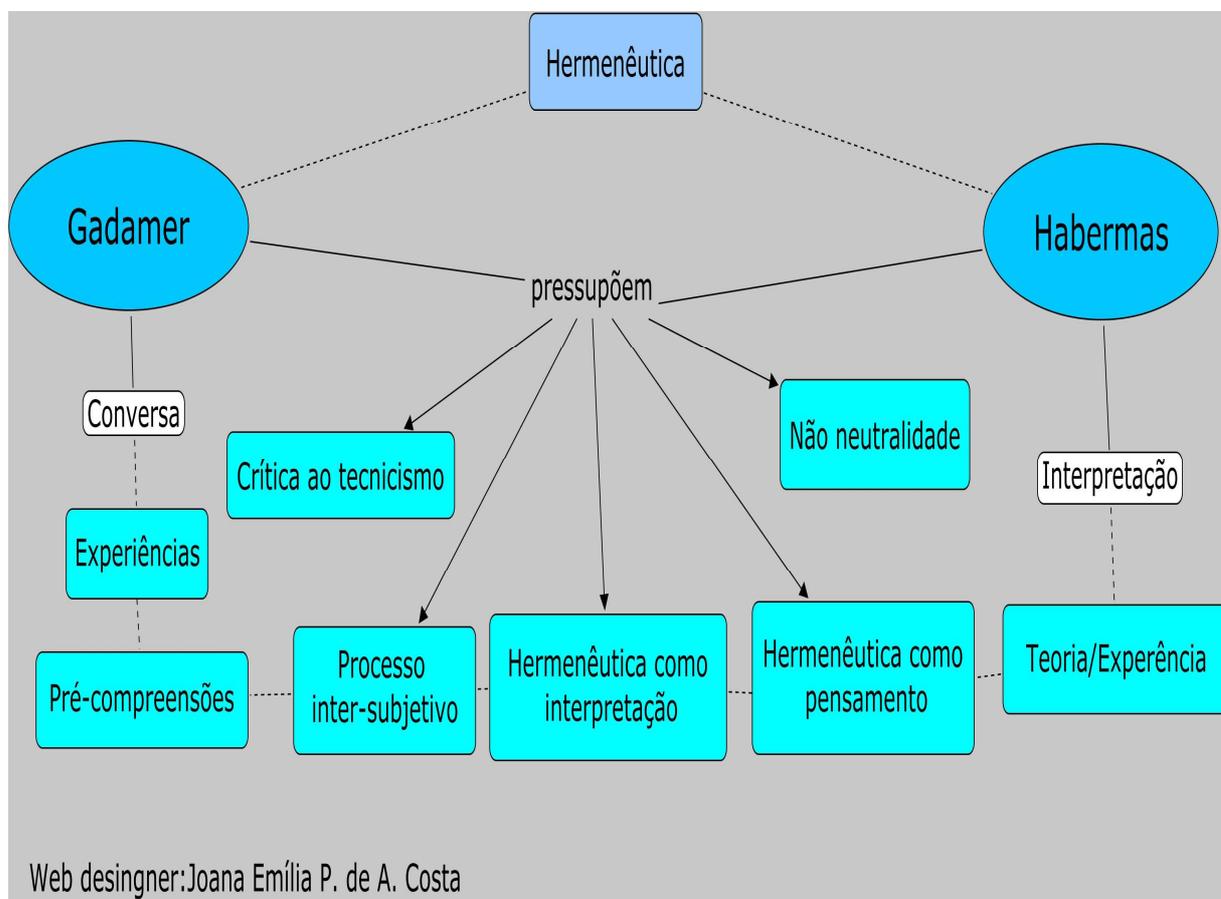
O Programa Escola Democrática assume como linhas prioritárias de ação: formação continuada dos gestores, na perspectiva de um perfil profissional centrado na competência técnica; investimentos destinados a fortalecerem os conselhos escolares; participação efetiva da comunidade interna na vida da escola; eleição como elemento principal na escolha dos dirigentes e a contratualização dos serviços de gestão. O grande desafio, nesse caso, consiste em profissionalizar a gestão educacional e fazer um pacto, no sentido de envolver todos na qualidade das ações educativas.

Para interpretar o modelo de gestão educacional vigente em Pernambuco, no período de 2000 a 2006, levando em considerações as nossas experiências vividas nesse campo de trabalho, resolvemos assumir a hermenêutica como fio condutor da pesquisa.

## 1.2 A HERMENÊUTICA COMO FIO CONDUTOR DA PESQUISA

A pretensão de estudar a gestão educacional, tendo, como foco principal, a escola, à luz da Teoria da Ação Comunicativa, por meio de investigação teórico-documental, levou-nos à hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer e de Jurgen Habermas.

Na abordagem do primeiro autor, fomos buscar inspiração para desenvolver a pesquisa como uma conversa e, na do segundo, procuramos elementos para fundamentar a interpretação dos textos. Entendemos que essa aproximação é possível, uma vez que os dois autores pressupõem a não neutralidade do pesquisador, questionam o tecnicismo, propõem um processo intersubjetivo de compreensão, retiram a hermenêutica do campo das ferramentas e a transportam para o campo do pensamento, o que pode ser visualizado a seguir:



Fonte: Produção da autora

De início, percorremos o pensamento de Gadamer (2004), principalmente, na obra *Verdade e Método I*, a fim de ancorarmos o nosso entendimento sobre a hermenêutica, “não com o sentido de uma doutrina de método, mas como uma teoria da experiência real, que é o pensamento” (GADAMER, 2004, p. 23). Dizendo de outra forma, [...] “não é uma doutrina de métodos das ciências do espírito, mas a tentativa de entender o que são, na verdade, as ciências do espírito, para além de sua autoconsciência metodológica, e o que as liga ao conjunto de nossa experiência de mundo”. (GADAMER, 2004, p. 31).

Sob esse ângulo, a hermenêutica significa um posicionamento de autorreflexão, estilo de estudo, desvelamento das pré-compreensões do intérprete, que se deve portar como alguém capaz de explicitar o seu pertencimento às ideias por meio da linguagem. Trata-se da capacidade de o ser humano desenvolver contatos compreensivos com seus semelhantes. Aqui, reside a beleza de todas as experiências hermenêuticas: compreender as fragilidades e as potencialidades da pessoa, interpretando-as humanamente, além de possibilitar-lhe conhecer a si mesma. Assumir a hermenêutica, nessa perspectiva, significa entender que

o modo como vivenciamos uns aos outros, como vivenciamos as tradições históricas, as ocorrências naturais de nossa existência e de nosso mundo, é isso que forma um universo verdadeiramente hermenêutico, no qual não estamos encerrados como entre barreiras intransponíveis, mas para o qual estamos abertos. (GADAMER, 2002, p. 35).

Recorremos a Habermas (1982), na obra *Conhecimento e Interesse*, para verificar como procede à interpretação, o que implica validar ou não as pretensões da tradição em abordagem crítica entendida como autorreflexão que pode, apenas, efetivar-se, quando o sujeito se torna capaz de agir comunicativamente e, portanto, com condições de atribuir significados ao conhecimento produzido ou reproduzido. A ação comunicativa se define por oposição ao agir instrumental, considerando-se que, enquanto a primeira consiste na interação que pressupõe a articulação dos planos individuais de ação dos participantes entre si e persegue metas “ilocucionárias”, a segunda se volta para a interação na qual pelo menos um dos participantes

toma decisões voltadas para intenções próprias, produzindo efeitos “perlocucionários” sobre seus opositores.

Habermas (2004a) chama ação comunicativa à forma de interação social em que os planos de ação dos sujeitos envolvidos são coordenados por meio de atos comunicativos, por meio da linguagem orientada ao entendimento que assegura aos participantes da comunicação uma vida, intersubjetivamente, partilhada, e cujo horizonte é a emancipação humana. No momento em que a comunicação se coloca ao dispor do entendimento, pode assumir o papel de coordenar a ação e, assim, torná-la comunicativa.

Falamos então de *agir comunicativo* quando agentes coordenam seus planos de ação mediante o entendimento mútuo linguístico, ou seja, quando eles os coordenam de tal modo que lançam mão das forças de ligação ilocucionárias próprias dos atos de fala. No agir estratégico, esse potencial de racionalidade comunicativa permanece inutilizado, mesmo quando as interações são linguisticamente mediadas. Como aqui os envolvidos coordenam seus planos de ação mediante uma influência recíproca, a linguagem não é empregada comunicativamente, [...] mas de forma orientada a *consequências*. (HABERMAS, 2004a, p. 118). (Grifos do autor)

Sob tal ótica, o agir linguístico não é sinônimo das ações vividas no cotidiano, como simples fala, mas um agir comunicativo preocupado com uma linguagem intersubjetiva, orientada ao entendimento. Trata-se de ação que descreve os procedimentos linguísticos, por meio dos quais os indivíduos devem chegar ao entendimento entre si e com o mundo. Como integrante da ação comunicativa, o indivíduo tem condições de compreender o outro e convencer-se dos objetivos que lhe dizem respeito. Ao assumir a perspectiva do outro, ele caminha em direção ao entendimento. É um agir diferente do estratégico, segundo o qual “a constelação do agir e do falar modifica-se. Aqui as forças ilocucionárias de ligação enfraquecem; a linguagem encolhe-se, transformando-se num simples meio de informação” (HABERMAS, 1990, p. 74).

Conforme Habermas (1982), as ciências hermenêuticas são imbricadas com a linguagem, enquanto as ciências empírico-analíticas estão embutidas nas atividades de cunho instrumental. Tanto uma quanto a outra exigem forma de agir própria à comunicação e à instrumentalização, respectivamente.

Enquanto os métodos empírico-analíticos intentam liberar e apreender a realidade sob o ponto de vista transcendental de uma disponibilidade técnica possível, os modos de proceder da hermenêutica procuram assegurar a intersubjetividade da compreensão nas formas correntes da comunicação e garantir uma ação sob normas que sejam universais (HABERMAS, 1982, p. 186).

Nesse sentido, podemos definir a hermenêutica como uma forma de comunicação, considerando que a origem da interpretação reside na experiência comunicativa.

Na perspectiva habermasiana, a compreensão de sentido consiste no momento da interpretação que ocorre não com o objetivo de analisar os fenômenos de forma descontextualizada, mas de examiná-los à luz da Hermenêutica, que concebe “[...] relações simbólicas como se fossem relações factuais”. (HABERMAS, 1982, p. 173). O autor define a hermenêutica como uma forma de experiência e, simultaneamente, um modo de análise linguística. De acordo com essa dupla dimensão, a interpretação ocorre em dois níveis: literal (compreender o texto linguisticamente) e temático (compreender, simbolicamente, uma realidade para além da expressão verbal).

Isso quer dizer que tanto os intérpretes quanto os autores estão comprometidos com o entendimento como interações mediadas linguisticamente. Convém salientar que, para se obter sucesso na interpretação, ela precisa ser carregada da expectativa de que, se fosse possível retornar no tempo, os autores dos textos e os sujeitos aos quais eles foram destinados aprovariam a edição elaborada pelos intérpretes. No dizer de Gadamer (2004), a interpretação exitosa resulta da “fusão de horizontes” entre autores e intérpretes.

Habermas (1982) define a hermenêutica, em contraposição às ciências empírico-analíticas que exploram a realidade, na perspectiva instrumental preocupada com o contexto da aplicação. Para ele,

as ciências hermenêuticas não exploram a realidade sob outro ponto de vista transcendental; elas têm por objetivo, muito mais, uma elaboração transcendental de diversas formas fáticas de vida, no interior das quais a realidade é interpretada de maneira diferente, em função de linguagens que formulam o mundo e da atividade que o transforma; é por isso que, rastreando seu sentido imanente, as proposições da hermenêutica visam um contexto de aplicação correspondente – *elas apreendem interpretações da*

*realidade em vista da intersubjetividade de uma compreensão mútua, suscetível de orientar a ação para uma situação hermenêutica inicial* (HABERMAS, 1982, p. 217).  
(grifos do autor)

Apesar da amplitude da significância da hermenêutica, voltamo-nos, mais precisamente, para a aplicabilidade de seus princípios no processo de pesquisa de cunho teórico-documental. Para isso, recorreremos à hermenêutica como uma atividade de interpretação, entendida como conversação entre o intérprete e os autores de textos.

Em nosso caso particular, o ponto basilar da conversação com os autores dos textos se constituiu de nossas experiências na área de gestão educacional, vividas em vários momentos da trajetória profissional. Partimos do sentido, qualitativamente novo, que Gadamer (2004) atribui à experiência:

[...] faz parte da essência histórica do homem [...] em seu conjunto, não é algo que possa ser poupado a alguém; [...] é, portanto, experiência da finitude humana [...] ensina a reconhecer o que é real. A verdadeira experiência é assim, experiência da própria historicidade. Conhecer o que é constitui-se pois no autêntico resultado de toda experiência e de todo querer saber em geral [...] A verdadeira experiência é aquela na qual o homem se torna consciente de sua finitude (GADAMER, 2004, p. 465-467).

Nessa perspectiva, nosso estudo teve como ponto de partida nossas experiências e, para elas, retornou na forma de conhecimento que, apesar de provisório, precário e parcial, oferece contribuições para a ressignificação das teorias e das práticas de gestão educacional no Brasil, inserido no novo processo civilizatório de alcance mundial. Confirmamos o postulado de Gadamer (2004), para quem todo conhecimento produzido tem origem na experiência de mundo e para ela deve voltar. O enfrentamento das tensões originadas na “familiaridade e na estranheza” com essas questões consistiu na nossa principal tarefa hermenêutica.

Assim, é possível definir a interpretação como o ato em que teoria e experiência se relacionam. “O vínculo da hermenêutica com uma linguagem cotidiana, ela mesma intimamente comprometida com a práxis, explica o duplo caráter de um método que explora, nas estruturas *linguísticas*, simultaneamente, o conteúdo *empírico* das condições da vida individualizada” (HABERMAS, 1982, p. 183). (Grifos do autor)

As significações resultantes do trabalho da interpretação são objetivadas não só na dimensão da linguagem, mas também no plano das ações. A compreensão hermenêutica não descarta a objetividade, que pode ser alcançada

na medida em que o sujeito que compreende aprende, através da apropriação comunicativa das objetivações alheias, a se perceber a si mesmo em seu próprio processo formativo. Uma interpretação não pode atingir e perpassar o objeto senão na proporção em que o intérprete reflete o objeto *e, ao mesmo tempo*, a si mesmo, como momentos de um conjunto objetivo que abarca e constitui tanto um quanto outro. Nesse sentido a objetividade do compreender está ligada a um princípio que, apenas aparentemente, é subjetivista (HABERMAS, 1982, p. 191).

A historicidade da experiência explica-se pela sua capacidade de propiciar a comunhão dos seres humanos com a tradição.

Mas em nossa relação com a tradição essa comunhão é concebida como um processo em contínua formação. Não é uma mera pressuposição sob a qual sempre já nos encontramos, mas nós mesmos vamos instaurando-a na medida em que compreendemos, na medida em que participamos do acontecer da tradição e continuamos determinando-o a partir de nós próprios. O círculo da compreensão não é portanto, de modo algum, um círculo metodológico; ele descreve antes um momento estrutural ontológico da compreensão (GADAMER, 2004, p. 388-389).

Das nossas experiências, emanou um conjunto de pré-compreensões sobre gestão educacional, entendidas como a primeira de todas as condições hermenêuticas. A hermenêutica trata da interpenetração entre sujeito e história, partindo [...] “do fato de que aquele que quer compreender deve estar vinculado com a coisa que se expressa na transmissão e ter ou alcançar uma determinada conexão com a tradição a partir da qual a transmissão fala” (GADAMER, 2004, p. 390). Nisso consiste a historicidade das pré-compreensões, considerando-se que elas representam as formas de a coletividade ver o mundo, e não, apenas, de sujeitos isolados em determinada época. São, portanto, fontes de uma compreensão intersubjetiva e histórica.

Subjacente ao conceito de pré-compreensão está a ideia de que o intérprete não é uma tábua rasa, mas sujeito inserido em determinada tradição.

Na verdade, *pensar historicamente significa realizar a conversão que acontece aos conceitos do passado* quando procuramos pensar neles. Pensar historicamente implica sempre uma mediação entre aqueles conceitos e o próprio pensar. Querer evitar os próprios conceitos na interpretação não só é impossível como também um absurdo evidente. Interpretar significa justamente colocar em jogo os próprios conceitos prévios, para com isto trazer realmente à fala a opinião do texto. (GADAMER, 2004, p. 513-514). (Grifos do autor)

As nossas pré-compreensões converteram-se nas perguntas e respostas da pesquisa, que foram sendo construídas e reconstruídas à medida que avançávamos na compreensão do tema. Vivemos, com os textos, permanente diálogo desprovido de formalidades e marcado pelo movimento de “idas e vindas” às perguntas e às respostas. O diálogo vivido configurou-se como uma espiral, não de cunho formal nem objetivo, nem subjetivo, mas como um jogo durante o qual ocorreu o intercâmbio entre a tradição e o intérprete. O movimento da compreensão não foi, portanto, exclusivamente, de cunho metodológico; apresentou-se, antes, como um momento ontológico do ato de compreender. A relação, em espiral, é a principal regra hermenêutica, assentada no fato de que devemos compreender o todo a partir do singular e vice-versa. “A antecipação de sentido que visa ao todo chega a uma compreensão explícita através do fato de que as partes que se determinam a partir do todo determinam, por sua vez, a esse todo” (GADAMER, 2004, p. 385).

O diálogo entre o intérprete e os textos é denominado por Gadamer de “fusão de horizontes”, o que significa palmear as intenções e as pré-compreensões dos autores dos textos às intenções e às pré-compreensões do pesquisador e vice-versa. Nesse movimento, os textos adquirem outros sentidos, ou seja, são compreendidos. Só podemos afirmar que compreendemos quando entendemos a pergunta que o texto procura responder e quando a compreensão está vinculada aos nossos próprios interesses. “A reconstrução da pergunta que permite compreender o sentido de um texto como uma resposta passa ao nosso próprio perguntar. Isso porque o texto precisa ser compreendido como resposta a uma pergunta real” (GADAMER, 2004, p. 488).

A “fusão de horizontes” acontece, segundo Gadamer (2004), na “conversação”, que, em termos reais, consiste no processo que une os participantes entre si por meio de um tema comum. No caso de texto e intérprete, a conversação se dá mentalmente. O texto põe uma questão para o debate, que não se realiza sem a participação do intérprete, pois ambos estão envolvidos. Assim, como na conversação real, os participantes fazem, apenas, acordo depois que debatem as questões. Também no caso do texto, é imprescindível o intérprete apreender os sentidos que emanam do texto objeto de análise.

Toda a conversação consiste em um acordo. Em termos reais, deságua em acordo e, como tal, abre espaço a fim de os participantes externarem seus pontos de vista e se colocarem no lugar uns dos outros para se compreenderem, mutuamente, não só em suas individualidades, mas também na perspectiva de coletividade. Em relação aos textos, o caminho indicado para o acordo é o de ouvi-los e respeitar, atualizar e ressignificar a opinião dos autores em dimensão histórica, por meio da linguagem.

A conversação pressupõe um mundo linguístico. Sabemos que todas as pessoas revelam suas concepções de mundo e expressam opiniões sobre diferentes temáticas por meio da linguagem, que lhes representa o próprio mundo, faz parte do ser que lhe é peculiar e intransferível e possibilita intercâmbios com ele. Define-se como um *médium* obrigatório para tudo o que existe no mundo, pois não falamos aquilo que não compreendemos, como também não compreendemos algo fora do alcance da linguagem. Portanto, a compreensão do objeto estudado ocorre pela linguagem, cuja existência se explica pelo fato de ser um instrumento por meio do qual o mundo é representado. O conhecimento que o ser humano detém sobre o mundo se constitui linguisticamente.

É importante enfatizar que a linguagem não se apresenta como um mero instrumento de comunicação, mas se caracteriza, na essência, como o espaço em que o ser se realiza. “[...] não é somente um dentre muitos dotes atribuídos ao homem que está no mundo, mas serve de base absoluta para que os homens tenham *mundo*, nela se representa *mundo*” (GADAMER, 2004, p. 571). O estar no mundo se efetiva pela linguagem. Conforme pensa o autor, “o ser que pode ser compreendido é a linguagem” (GADAMER, 2004, p. 612).

Em síntese, precisamos da linguagem para chegar à interpretação, baseando-nos nas pré-compreensões, por isso ela é sempre atual, feita no presente, mas vinculada à tradição, o que a distancia da objetividade válida. Interpretar significa, pois, dar outro sentido ao texto, em vez de

validar a intenção original; significa fazer a fusão de horizontes dos autores dos textos com os dos intérpretes, o que decorre da conversação entre ambos. Nesse caso, o intérprete não dá sentido ao texto, mas este se comunica com o intérprete e lhe traz o mundo da tradição, possibilitando sua redefinição. Isso revela a pertença do intérprete à tradição que desvela o ser, o que significa desvelar a importância da linguagem para a compreensão humana e do próprio ser. Nesses termos, a conversação é perpassada pela preocupação em se validarem ou não as pré-compreensões, em busca de um sentido transcendente em direção à verdade pretendida e passível de construção. Surge, então, a questão epistemológica da hermenêutica, que [...] “pode ser formulada assim: Qual é a base que fundamenta a legitimidade de preconceitos? Em que se diferenciam os preconceitos legítimos de todos os inumeráveis preconceitos cuja superação representa a inquestionável tarefa de toda razão crítica?” (GADAMER, 2004, p. 368).

No nosso estudo, tal questão foi sendo enfrentada à medida que buscávamos interpretar os textos, explicando-os a nós mesmos. O importante, talvez, seja usar a interpretação não para validar fins práticos, mas para apreender o que a realidade tem de transcendental e de ontológico. Para Gadamer (2004), o ato de compreender pode ser explicado como um momento da interpretação ou como a captação de sentidos, enquanto interpretar significa ir além de compreender e estabelecer relações, tirar conclusões, ampliar a visão de mundo do intérprete. “Compreender e interpretar estão imbricados de modo indissolúvel”<sup>8</sup> (GADAMER, 2004, p. 516).

De acordo com o pensamento habermasiano, a interpretação hermenêutica visa orientar a ação fundamentada no entendimento entre os indivíduos e os grupos que desenvolveram o consenso, explicado como um acordo resultante do reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade explicitadas por intermédio do discurso, ou seja, consenso desenvolvido por meio de argumentação racional, não-coercitiva, mas preocupada em demonstrar inteligibilidade, verdade, veracidade e correção. O verdadeiro consenso apenas pode ser conseguido por discursos construídos com base na crítica dos participantes do processo linguístico. Portanto, o seu resultado depende de argumentação sólida e referendada pelo desempenho discursivo das pretensões de validade. “O consenso sobre algo se mede pelo reconhecimento intersubjetivo da

---

<sup>8</sup> Onde se trata de compreender e interpretar textos de linguagem, a própria interpretação, no *médium* da própria linguagem, mostra com clareza o que é a compreensão: uma apropriação do que foi dito, de maneira que se converta em propriedade de alguém. A interpretação que se dá à linguagem é a forma da interpretação como tal. Por isso, ela também ocorre onde a interpretação não é de natureza da linguagem, não sendo, portanto, um texto, mas, por exemplo, num quadro ou numa obra musical. (GADAMER, 2004, p. 515)

validade de um proferimento fundamentalmente aberto à crítica” (HABERMAS, 1990, p. 77). Configura-se como um mecanismo de validação e de legitimação das ações humanas e pressupõe o deslocamento do “entendimento” centrado no sujeito para um acordo intersubjetivo. O que acontece é um agir orientado ao entendimento que, na perspectiva dos participantes,

não significa um processo empírico que dá lugar a um consenso fático, e sim, um processo recíproco de convencimento que coordena as ações dos distintos participantes motivados por meio de razões. Entendimento significa a comunicação endereçada a um acordo válido. (HABERMAS, 1988, p. 500).

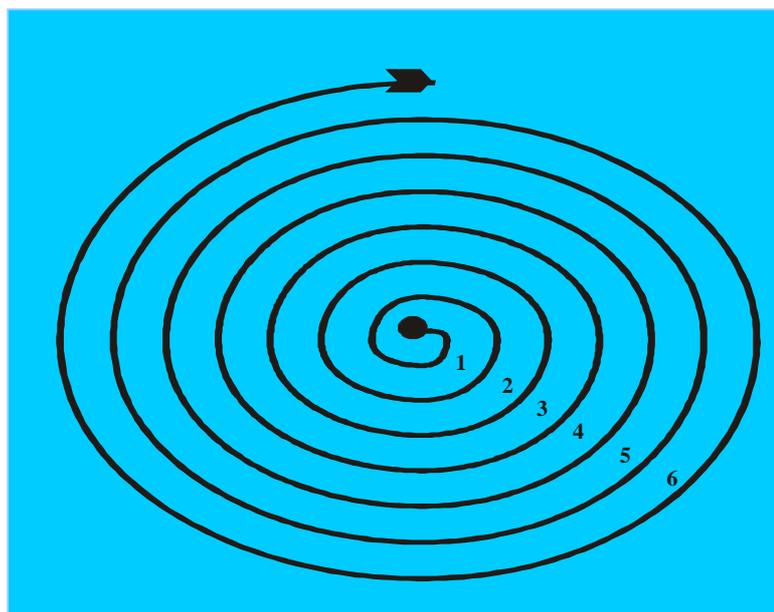
A formulação de um consenso exige que o “falante” se expresse de forma inteligível, para que tanto ele quanto o “ouvinte” se compreendam mutuamente. O primeiro tem a incumbência de comunicar verdades tais que o segundo possa considerá-las dignas de confiança. O falante tem a responsabilidade de eleger um discurso correto em relação às normas e aos valores intersubjetivamente reconhecidos; já o ouvinte deve acatá-lo de modo que ambos sejam partícipes de tal discurso. Além disso, é preciso entender que as pretensões de validade trabalhadas foram justificadas. A efetivação do consenso exige do intérprete o exercício da função de interlocutor do diálogo. “Somente esse modelo da participação em uma comunicação vivenciada permite explicar a realização específica da hermenêutica” (HABERMAS, 1982, p. 189).

Habermas (1982) orienta que a interpretação hermenêutica se manifesta por meio das expressões verbais, das ações e das experiências vivenciais e se torna real, apenas, quando as mencionadas manifestações ocorrem de forma integrada. A interpretação de texto, na perspectiva da hermenêutica habermasiana, impõe que se reconheça que o autor e o intérprete falam de contextos ou mundos diferentes. Então, a primeira tarefa é reconhecer a existência de duas formas de visão do contexto: a do autor e a do intérprete. A primeira exige que se identifiquem as razões que levaram o autor a escrever a quem ele se destina. A segunda pressupõe um nexo racional entre a sua compreensão e a do intérprete. Assim, é possível afirmar que a interpretação verdadeira ocorre apenas quando o intérprete é capaz de captar e atualizar as razões que justificam as afirmações do autor. Nessa perspectiva, ele precisa questionar as pretensões de validade e as condições cognitivas, sociais, morais e estéticas daqueles a quem o texto se destina. Trata-se de afirmar ou negar as pretensões de validade de uma perspectiva racional. O questionamento sobre as pretensões de validade do autor do texto é um passo decisivo para o

êxito da interpretação. Somente assim é possível enfrentar os obstáculos comunicativos existentes entre o autor, seus contemporâneos e os intérpretes, visando superá-los.

Em síntese, adotar a hermenêutica como forma de interpretação significou, na essência, renunciar à pretensão de demonstrar verdades absolutas e anunciar que as construções teóricas provenientes dessa pesquisa são finitas e limitadas. Nesse processo, fomos instigados a desenvolvê-la, fundamentando-nos no fato de que a importância da produção do conhecimento não resulta do método utilizado e do rigor da objetividade, mas dos conceitos produzidos como representações que fazemos do mundo em movimento. Tais preocupações nortearam a trajetória dessa pesquisa, que pode ser visualizada na figura a seguir, e cujo objetivo central consiste em demonstrar como é possível vincular as pré-compreensões com a interpretação do fenômeno estudado em uma abordagem hermenêutica.

## Movimento da interpretação



Fonte: Produção da autora

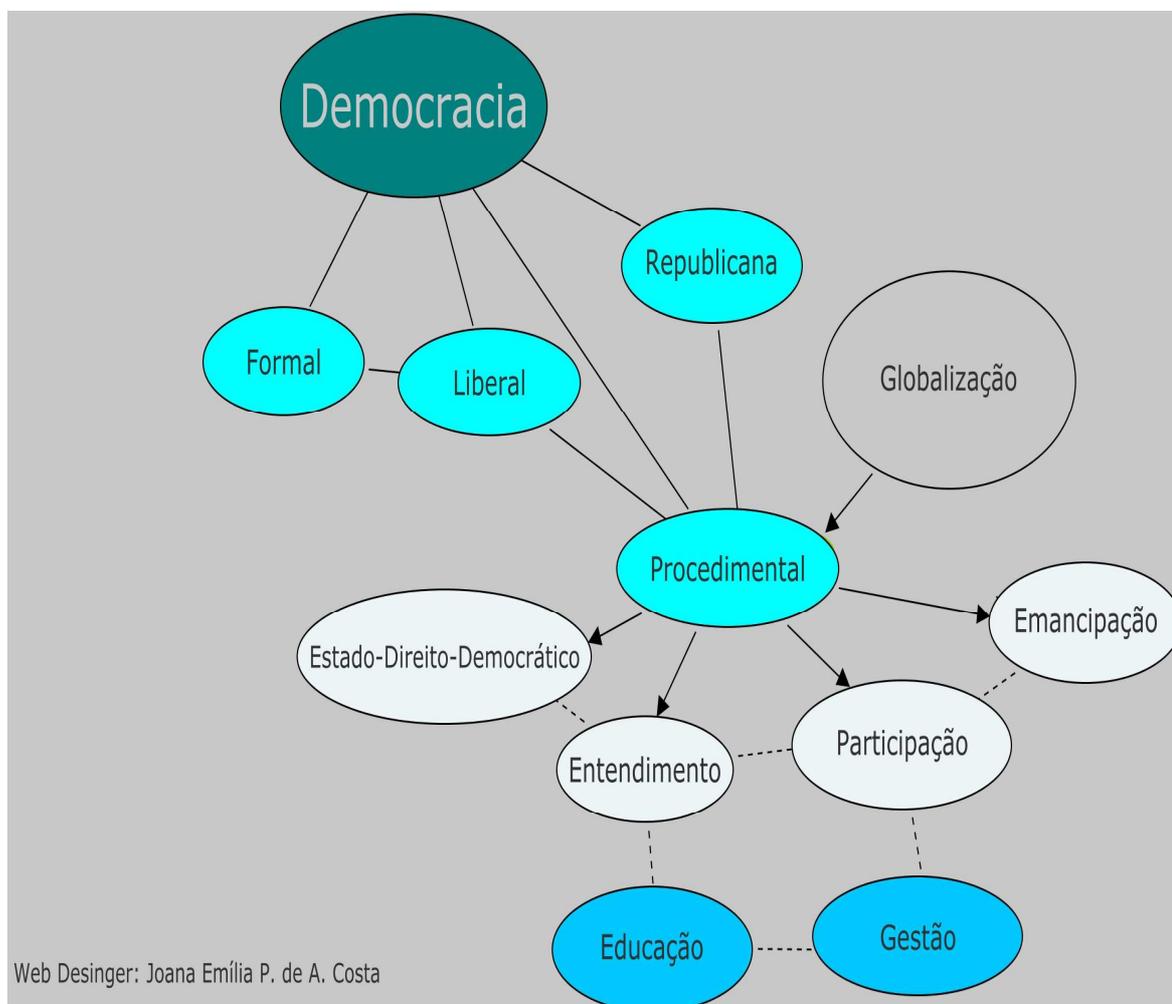
A figura expressa o seguinte processo: o primeiro ciclo representa as experiências – o chão de onde brotou a pesquisa; o segundo simboliza as nossas pré-compreensões construídas no interior das práticas de gestão educacional; o terceiro retrata o processo de formulação das perguntas que sintetizam as pré-compreensões; o quarto ciclo significa a conversação com os autores escolhidos, para responder às perguntas da pesquisa; o quinto demonstra a consolidação da conversação – respostas das perguntas - e o sexto espelha a interpretação do sentido de gestão educacional.

O conceito de conversação (Gadamer) bem como o de interpretação (Habermas) nos guiou, no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, quanto à escolha das categorias teóricas que serviram de balizas para o estudo. São elas:

- 1) **Democracia liberal:** sistema de governo cujo centro não é autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, mas a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica, cujo objetivo consiste em assegurar o bem comum de forma despolitizada;

- 2) **Democracia formal:** sistema de governo organizado, segundo normas jurídico-estatais, fundado nos valores do liberalismo;
- 3) **Democracia procedimental:** um sistema de governar que “não opera com o conceito de totalidade social centrado sobre o Estado, e toma como fundamental o processo de entendimento” (BRENNAND, 2006b, p. 42). Nesse tipo de democracia, a linguagem é o instrumento básico para a formação da vontade da sociedade;
- 4) **Gestão:** coordenação das ações educacionais comprometidas com a formação de pessoas comunicativamente competentes e construídas por meio de entendimento: procedimento intersubjetivo, em que falantes e ouvintes buscam entender-se linguisticamente sobre determinado problema, na expectativa de resolvê-lo;
- 5) **Emancipação:** oportunidade e possibilidade de resistência às formas de dominação próprias das sociedades administrativas, sob a lógica da racionalidade instrumental, a utopia de uma vida coletiva;
- 6) **Participação:** contribuição livre de todas as pessoas envolvidas na construção discursiva de um plano de ação coletiva, de forma a superar as práticas manipulatórias, ideológicas, coletivas e de influência, próprias do agir instrumental;
- 7) **Estado democrático de direito:** forma de gerir o Estado com base no direito legitimamente estatuído, no âmbito da liberdade dos cidadãos, capaz de exercer o poder de forma comunicativa;
- 8) **Globalização:** conjuntura mundial de ordem econômica, social, política e cultural regida, na atualidade, pelos princípios do capitalismo.

Para visualizar melhor as relações entre as categorias trabalhadas na pesquisa, apresentamos, a seguir, um mapa conceitual ilustrativo.



Fonte: Produção da autora

A nossa principal tarefa investigativa consistiu na interpretação de textos; em uma conversação para identificarmos as perguntas às quais eles mesmos respondem e compreendê-las na direção e nos limites estabelecidos nos objetivos da pesquisa. Toda conversação (ação mental) com os autores foi perpassada pela conversação com nós mesmos sobre as nossas compreensões a respeito da temática da tese. Procuramos interpretar os textos e os documentos selecionados desvelando a tradição a que eles pertenciam, no sentido de atualizá-los. Destacamos os textos de Gadamer, Bebeau, Habermas e Iam e os principais documentos que tratam da gestão escolar, organizados de acordo com os seguintes marcos:

## **1. Político**

Plano Estadual de Educação 2000-2009, aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado.

“Esse **Plano Estadual** contém programas, diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas que integram e consolidam as políticas nacionais, com um diferencial específico do Estado de Pernambuco: **a participação e o apoio da sociedade** na construção de suas propostas, delineadas durante a construção desse processo” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 27) (grifo do documento).

Programa Escola Democrática: conteúdos da capacitação obrigatória para os gestores selecionados na prova de conhecimentos sobre gestão escolar.

“O Programa Escola Democrática, à medida que propicia a participação da comunidade escolar, por meio de eleições diretas para diretor, promove a qualificação dos candidatos e pactua, através do Contrato de Gestão, objetivos, indicadores, metas e resultados a serem alcançados, visando a uma Educação de Qualidade”. (PERNAMBUCO, s/d, p. 1)

Prova de conhecimentos que envolva conteúdos de comunicação e expressão, no contexto social, administração escolar, legislação educacional e gestão de pessoas.

## **2. Regulatório**

Decreto nº 23.583, de 10.09.2001 - regulamenta a nomeação para a função de diretor, nas escolas públicas estaduais, e o Decreto nº 23.688, de 11.10.2001, que altera o Artigo 3º do decreto mencionado anteriormente.

Decreto nº 24.238, de 24.04.2002 - regulamenta a nomeação para a função de representação de diretor, nas escolas públicas estaduais, e dá outras providências. Foi alterado pelo Decreto nº 24.390, de 10.06.2002.

Decreto nº 27.928, de 17.05.2005 - regulamenta o processo para provimento na função de representação de diretor nas escolas públicas estaduais.

Lei nº 11.014, de 28.12.1993 - dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares, nas escolas públicas da rede estadual de ensino, e a Lei nº 11.303, de 26.12.1995, que altera a legislação anterior.

Lei nº 12.280, de 11.11.2002 - dispõe sobre a proteção integral aos direitos do aluno, e foi alterada pela Lei nº 12.911, de 31.10.2005.

Decreto nº 20.246, de 18.12.1997 - autoriza a escola a receber recursos para serem aplicados em atividades de manutenção e desenvolvimento escolar, definidas em plano específico e aprovadas pelo Conselho Escolar.

Lei nº 11.466, de 24.07.1997 - dispõe sobre o recebimento de recursos pelas escolas da rede pública estadual.

Decreto nº 23.666, de 05.10.2001 - institui o projeto Dinheiro na Escola.

### **3. Administrativo**

Relatório do Programa Gestão Democrática de 2001

Relatório do Programa Gestão Democrática de 2006

Portaria SE, nº 6484, de 04.12.2001 - torna públicos os procedimentos para a realização da 2ª etapa do processo de escolha, indicação e nomeação para o exercício da função de diretor.

Portaria SE, nº 3725, de 08.05.2002 - publica os procedimentos para a realização do processo de escolha, indicação e nomeação para a função de representação de diretor nas escolas públicas estaduais.

Portaria SE, nº 3702, de 23.05.2005 - torna públicos os procedimentos, as instruções e as recomendações para a realização do processo de seleção, atividades de capacitação, procedimentos de eleição e designação de direitos, na função de representação do diretor nas escolas estaduais.

Portaria SE, nº 6703, de 07.11.2005 - estabelece procedimentos, visando disciplinar o processo de contratualização do gestor.

Subsídios legais ao contrato de gestão celebrado entre o governo do Estado e a escola, o qual define competências e responsabilidades das instituições envolvidas com a melhoria da qualidade do ensino.

Todos esses documentos são inspirados na Constituição do Estado, que estabelece, no Art. 178, inciso VII, a gestão democrática como princípio a ser seguido pelas escolas públicas e, no Art. 183, que ela deve ocorrer, em todos os níveis de ensino, com a participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade. De acordo com o parágrafo único, a gestão democrática do ensino público será consolidada pelos conselhos escolares.

Buscamos, ao longo do estudo, construir uma interpretação singular e histórica da gestão educacional, baseada na realidade de Pernambuco, situada no cenário do mundo globalizado, objeto de análise no próximo capítulo dessa tese.

## 2 PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A sociedade global é cenário histórico em que as condições de integração e antagonismo, alienação e emancipação desenvolvem-se em uma escala ampla, acelerada, influenciando indivíduos, grupos, classes, etnias, minorias, sociedades e continentes. A sociedade global pode ser vista como uma totalidade histórica e lógica. É todo um múltiplo, heterogêneo e caleidoscópico, simultaneamente tenso e integrado, contraditório e organizado, aberto e em movimento. (IANNI, 2005, p. 179).

Discutir as repercussões do processo de globalização no campo educacional, sobretudo na gestão escolar, é nosso objetivo neste capítulo. Para isso, tentamos conceituar globalização e a crise de soberania do Estado-nação, destacando as influências das transformações da reestruturação produtiva em decorrência do capitalismo globalizado nas políticas educacionais brasileiras contidas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Procuramos, ainda, demonstrar nossa compreensão sobre a gestão escolar, segundo as influências do toyotismo, como revisão e rejuvenescimento do fordismo e do taylorismo, com feições inovadoras. A preocupação maior consistiu em identificar como as novas exigências da globalização da economia e da reestruturação produtiva, enquanto macroestratégias responsáveis pelo novo padrão de acumulação capitalista, rebatem no campo da gestão escolar, tomando-se por base o modelo desenhado no Curso de Formação de Gestores a Distância PROGESTÃO<sup>9</sup>, realizado no Brasil e patrocinado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), em parceria com um grupo de Secretarias de Educação do país, entre as quais, estava a Secretaria de Educação de Pernambuco.

---

<sup>9</sup> O curso tem como objetivo geral formar lideranças comprometidas com a construção de um projeto de gestão democrática focado no sucesso da aprendizagem dos alunos das escolas públicas do Ensino Fundamental e do Médio, no sentido de fortalecer o processo de democratização e de autonomia dessas escolas. Os objetivos específicos são estes: compreender o perfil de gestor democrático; desenvolver competências pedagógicas, administrativas e financeiras; valorizar a prática profissional; desenvolver a autonomia de estudo, na perspectiva da formação continuada e estimular a criação de redes de intercâmbio de experiências e informações em gestão escolar. O programa inclui atividades a distância (75%) e atividades presenciais (25%) e envolve três componentes básicos: os materiais didáticos (impressos e vídeos); o sistema de apoio e aprendizagem (tutoria) e o sistema de avaliação. O currículo é composto de módulos, totalizando 270 horas, e estruturado em torno de problemas oriundos da prática educativa e voltado para o desenvolvimento de competências profissionais. É ministrado por tutores selecionados pelos Estados e preparados pelo CONSED para orientarem e animarem a aprendizagem dos gestores.

## 2.1. O CENÁRIO DA GLOBALIZAÇÃO E A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

A globalização mundial expressa novo ciclo de expansão do capitalismo como um modo de produção material e espiritual e como processo civilizatório universal. Pode ser definida como “um processo de amplas proporções, envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações” (IANNI, 2004, p. 11).

Para compreendermos o capitalismo, como um processo civilizatório, convém que reconheçamos algumas de suas principais características: a expansão contínua pelo mundo revoluciona as mais diferentes formas de vida e de trabalho, assumindo um caráter, simultaneamente, nacional e global; o dinamismo do capital cria e recria as forças produtivas e as relações de produção tanto nos países dependentes quanto nos dominantes, transformando a ciência em tecnologia e colocando-a a serviço de sua expansão; concentração e centralização do capital em escala mundial cada vez mais ampla. Em síntese, podemos afirmar que a história do capitalismo confunde-se com a história da globalização do mundo. Trata-se de um processo de longa e profunda duração, marcado por ciclos de expansão e de retração, conforme o momento da história e do jogo de forças do mercado mundial.

Na atualidade, a globalização abriu espaço para situações muito especiais, quais sejam: a utilização da energia nuclear, não somente pelas grandes potências mundiais; a revolução informática, que tem possibilitado às nações centrais e periféricas o uso das tecnologias da informação e da comunicação em larga escala; a organização de um sistema financeiro internacional; a influência de empresas, corporações ou conglomerados na dinâmica dos meios de produção, das forças produtivas, da tecnologia e da divisão internacional do trabalho; a reprodução ampliada do capital em nova escala; a transformação do inglês em língua universal; o predomínio do ideal do neoliberalismo<sup>10</sup>, nos modos de gerir o mercado e o poder político. Todas

---

<sup>10</sup> “[...] o neoliberalismo não é apenas uma réplica do liberalismo clássico, ainda que contenha o núcleo do seu ideário. Ocorre que o liberalismo clássico estava enraizado na sociedade nacional, no capitalismo competitivo, no mercado nacional. Era um dos principais itens da revolução burguesa. Continha elementos progressistas, devido às lutas que a burguesia nascente realizava contra setores sociais passados, impermeáveis à dissolução dos regionalismos ou simplesmente feudais. Esse é o liberalismo que formula, codifica e institucionaliza os princípios da liberdade, igualdade e propriedade, articulados no contrato, e nos quais se funda, inicialmente, a cidadania da mercadoria, principalmente a força de trabalho. Aos poucos, e devido às muitas lutas, a cidadania começa a ser o estatuto político do vendedor de força de trabalho operário, empregado, funcionário e outros. O neoliberalismo enraíza-se diretamente no mercado mundial, no fluxo de capital, na tecnologia, na força de trabalho, na mercadoria, no lucro e na mais-valia. Lança-se diretamente num mundo sem fronteiras, alfândegas, barreiras. Reafirma os princípios da liberdade, igualdade, propriedade e contrato, agora sob a égide das multinacionais, das corporações,

essas características da globalização delineiam a sociedade universal no formato de uma sociedade civil mundial, realizam o deslocamento dos fatos, dos indivíduos e das ideias, ou seja, promovem o desenraizamento das pessoas, uma espécie de “desterritorialização” geral. Além disso, assinalam o surgimento da sociedade global, uma realidade na qual tudo parece envelhecer, mudar de significado e requerer novas explicações. Temos a impressão de que estamos vivendo o final de uma época e o início de outra muito diferente. Somos, muitas vezes, impelidos a reconhecer que está em desenvolvimento um imenso processo de globalização dos fatos, das ideias e dos sentimentos. Está em vigor a ideia de que a terra se converteu em mundo, o globo terrestre perdeu sua dimensão astronômica, em prol de sua significação histórica, e se tornou um território em que todos se relacionam, apesar das diferenças e dos antagonismos. Essas questões causam aos habitantes terrestres perplexidades, encantamentos e temores. Assim, está instalada uma nova forma de sentir, agir e ser, que representa novas convicções e visões de mundo.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista, orientado pelas novas tecnologias, pela criação de novos produtos, pela recriação da divisão internacional do trabalho e pela mundialização dos mercados, ultrapassa fronteiras geográficas, históricas e culturais. O processo econômico é simultaneamente civilizatório, porquanto cria e recria formas de vida e de trabalho. A nova divisão transnacional do trabalho explica-se pela substituição da concentração por uma redistribuição das empresas, das corporações e dos conglomerados por todo o mundo. Nesse sentido, vale lembrar que,

[...] em poucas décadas, simplesmente a partir do término da Segunda Guerra Mundial, ocorrem “milagres” econômicos em países com escassa tradição industrial, assim como em cidades sem nações, tais como Hong Kong e Cingapura, mas estrategicamente situadas em cartografias geopolíticas. Forma-se toda uma cadeia mundial de cidades globais que passam a exercer papéis cruciais na generalização das forças produtivas e relações de produção em moldes capitalistas, bem como na polarização de estruturas globais de poder. Simultaneamente, ocorre a reestruturação de empresas, grandes, médias e pequenas, em conformidade com as exigências da produtividade, agilidade e capacidade de inovação abertas pela ampliação dos mercados, em âmbito nacional, regional e mundial. (IANNI, 2004, p. 13-14).

---

dos conglomerados, das organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e, às vezes, operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais” (IANNI, 2005, p. 140).

O mundo parece ter-se convertido em imensa “fábrica”<sup>11</sup>, que agrega forças produtivas movidas, de um lado, pela globalização dos mercados e das empresas e, de outro, pelos meios de comunicação baseados na informática eletrônica. Ao mesmo tempo, as forças produtivas das empresas, das corporações e dos conglomerados se “desterritorializam” e se “reterritorializam” em outros lugares do mundo. Diante de tais fatos, o mapa do mundo é redesenhado por meio de novas redes de articulação propiciadas pela eletrônica e pela informática, que definem as possibilidades e as condições de ampliação do capitalismo em escala global e, ao mesmo tempo, promovem o redimensionamento de espaços e tempos.

Na essência, não são as tecnologias que mudam a sociedade, mas a sua utilização dentro do modo de produção capitalista, que busca o lucro, a expansão, a internacionalização de tudo o que tem valor econômico. Os mecanismos intrínsecos de expansão do capitalismo apressam a difusão das tecnologias, que podem gerar ou veicular todas as formas de lucro. Por isso, há interesse em ampliar o alcance da sua difusão, para poder atingir o maior número possível das pessoas economicamente produtivas, isto é, das que podem consumir. (GUIMARÃES; BRENNAND, 2007, p. 62).

Paralelamente à expansão das empresas, das corporações e dos conglomerados transnacionais, relacionada com os novos padrões da divisão transnacional do trabalho e com o surgimento das cidades globais, constata-se o declínio do Estado-nação. A soberania nacional parece radicalmente abalada, porque o Estado-nação é intimado a compartilhar ou a aceitar decisões e diretrizes demandadas de centros mundiais de poder. Veja-se, por exemplo, que as possibilidades de projetos de capitalismo nacional ou de socialismo nacional são praticamente inviáveis. Nesse contexto, o capitalismo, entendido como um modo de produção em processo civilizatório, reconfigura o Estado-nação e o princípio de soberania que garante a sua existência. E mesmo que o Estado-nação soberano continue a existir, não é mais o mesmo, encontra-se alterado diante do processo de globalização.

---

<sup>11</sup> “Fábrica global sugere uma transformação quantitativa e qualitativa do capitalismo, além de todas as fronteiras, subsumindo formal ou realmente todas as outras formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital. Toda economia nacional, seja qual for, torna-se província da economia global” (IANNI, 2003, p. 18) “[...] a fábrica global é tanto metáfora como realidade. Aos poucos, sua dimensão real impõe-se ao emblema, à poética. O que se impõe, como força avassaladora, é a realidade da fábrica da sociedade global, altamente determinada pelas exigências da reprodução ampliada do capital” (IANNI, 2003, p. 19).

Acontece que o capitalismo, enquanto modo de produção e processo civilizatório, cria e recria o Estado-nação, assim como o princípio da soberania que define a sua essência. Ainda que essa entidade, isto é, o Estado-nação soberano, permaneça, ou mesmo se recrie, está mudando de figura no âmbito das configurações e movimentos da sociedade global. (IANNI, 2003, p. 41).

Assim, na base da crise do Estado-nação, está a submissão das economias nacionais às forças produtivas e às relações de produção que promovem e acompanham a globalização do capitalismo. Isso significa que a soberania nacional passa a ser tutelada pelas estruturas globais de poder.

A partir do momento em que o globo terrestre deixa de ser um conjunto de nações, de sociedades nacionais e de Estados-nações, com suas características próprias, o indivíduo e suas coletividades continuam a ser muito concretos, mas não mais hegemônicos, não mais o centro do mundo, porquanto foram reestruturados, real ou formalmente, face às características do mundo globalizado. No entanto, não podemos esquecer que a história moderna e contemporânea se ocupa da história de países, de sociedades nacionais e de Estados-nação. Está evidente que o capitalismo continua a ter bases nacionais, porém não são determinantes. O movimento do capital, sob todos os aspectos, ultrapassa fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações. É possível reconhecer que algumas das características básicas do Estado-nação passam por profundas transformações.

As condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações. A moeda nacional torna-se reflexa da moeda mundial, abstrata e ubíqua universal e efetiva. Os fatores da produção, ou as forças produtivas, tais como o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão do trabalho social, entre outras, passam a ser organizadas e dinamizadas em escala bem mais acentuada que antes, pela sua reprodução em âmbito mundial. (IANNI, 2003, p. 59).

A ubiquidade do capital não significa dizer que o dinheiro no sentido físico vai ser trasladado de um canto a outro do mundo, mas sua circulação ocorre por meios eletrônicos, ou seja, as transferências são realizadas simultaneamente às tomadas de decisão sobre o destino que ele deve seguir. A rigor, trata-se de operações de débito e de crédito feitas eletronicamente. É importante ressaltar que tais procedimentos, em algumas situações, encobrem transações ilícitas do capital, a exemplo da lavagem de dinheiro e dos negócios relativos ao narcotráfico.

A internacionalização propriamente dita do capital implica seu deslocamento das nações para o mundo. Na verdade, tal processo está ancorado à formação do “capital geral” que subsumiu os capitais singulares e particulares, nacionais e setoriais. Todo esse processo está regido pelo princípio da “financeirização” da economia, que dilapida os fundos públicos nacionais.

A rigor, revela-se problemático o paradigma clássico do Estado-nação cuja permanência está em vigor, mas subordinada à globalização como realidade e potencialidade. Não mais se pode definir o mundo como um conjunto de Estados nacionais identificados como centrais e periféricos, atrasados e desenvolvidos, agrários e industrializados. Todos se tornaram elementos que compõem a sociedade global; são partes da totalidade complexa e contraditória, que vive em permanente movimento, capaz de manter anacronismo e possibilitar avanços nos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais do Estado-nação. Nos tempos atuais, o Estado-nação, aos poucos ou muito rapidamente, converte-se em província da sociedade global. Nesse sentido,

a sociedade global continua e continuará a ser um todo povoado de províncias e nações, povos e etnias, línguas e dialetos, seitas e religiões, comunidades e sociedades, culturas e civilizações. As diversidades que floresceram no âmbito da sociedade nacional, quando essa absorveu feudos, burgos, tribos, etnias, nacionalidades, línguas, culturas, tradições, sabedorias e imaginários, podem tanto desaparecer como transformar-se e florescer, no âmbito da sociedade global. Os horizontes abertos pela globalização comportam a homogeneização e a diversificação, a integração e a contradição. (IANNI, 2004, p. 97).

O declínio do Estado-nação, como instância de soberania, convive com o ressurgimento de provincianismos, nacionalismos e regionalismos. Desse modo, o poder e as forças da globalização o tornam desatualizado e dedutor de uma soberania irrealizável, ao mesmo tempo em que exigem uma nova ordem mundial. É inegável que a soberania do Estado-nação carece de

novo estatuto jurídico-político. Tal Estado está espremido entre as limitações internacionais e as pressões internas de grupos nacionais cada vez mais fragmentados e acaba cedendo parte de sua soberania para os blocos multinacionais, a fim de garantir sua sustentabilidade e descentralizando as atividades específicas para as administrações locais. Lutando para manter a nacionalidade, ele perde importância, em termos de poder, compromete sua legitimidade e agrava, ainda mais, sua ineficácia e incapacidade, tornando-se muito pequeno, para enfrentar as forças globais, e muito grande, para administrar os problemas locais e nacionais deslocados das questões mundiais.

O Estado-nação transforma-se em apenas um dos nós de uma rede de autoridade composta por várias instâncias de poder, como por exemplo, as organizações não-governamentais (ONGs), as redes criminosas, os movimentos étnicos e religiosos, as redes de capital e de produção, entre outras. Aumenta, então, a complexidade de seu papel, uma vez que tem de equilibrar as demandas do poder global com as próprias. Passa, portanto, de sujeito soberano a ator estratégico, desprovido de poder e, por si só, busca soluções isoladas para os problemas nacionais. Logo, o Estado-nação perdeu grande parte do próprio poder econômico, embora continue com condições de controlar a população e tenha na representação política a sua fonte de legitimidade. A globalização lhe impôs novas prioridades, no sentido de internacionalizar as estruturas internas e as funções. Na maior parte do Século XX, o Estado, que priorizava o bem-estar das Nações, foi entendido como o protetor das economias nacionais e responsável pela garantia dos níveis de empregabilidade e de bem-estar das nações. Nas últimas décadas, a sua prioridade tem sido adequar as economias nacionais aos padrões de exigência da economia mundial.

Trata-se da superação do Estado capitalista, regulador ou intervencionista, rotulado como sendo do bem-estar social<sup>12</sup> (*Welfare State*) ou Estado Social, que se ocupava com a garantia da administração e do financiamento do seguro social e de atividades correlatas. Sob o manto do bem-estar social, aconteceram intervenções orgânicas nas relações de trabalho, foram criados seguros e pensões nacionais e introduzidas políticas públicas compensatórias. Isso possibilitou ampla intervenção estatal nas áreas econômica e social.

A decadência do Estado do bem-estar social justifica-se pelas alegações de que ele é ineficiente (não atende satisfatoriamente às exigências do mercado); paternalista (incentiva a

---

<sup>12</sup> Expressão criada pelo bispo inglês William Temple, para abordar, não especificamente, “bem-estar social”, mas mudanças econômicas e políticas requeridas para a paz.

ociosidade e a dependência, fatores que desestimulam investimentos); perdulário (investe muito e obtém fracos resultados); despótico (impede o funcionamento da economia e impõe aos cidadãos os serviços, inibindo a livre opção) e corrupto (sofre perversão nas suas funções).

Diante de tais fatos, reduziram-se o Estado e suas responsabilidades sociais. Tal redução se sustenta nos seguintes argumentos: o gasto com políticas sociais atrapalha o desenvolvimento da economia, uma vez que origina o *déficit* orçamentário, estimula a emissão de moedas ou empréstimo no sistema bancário; a sua capacidade reguladora junto ao mercado é quase nula, pois, quando limita o livre jogo do mercado, desestimula investimentos e, conseqüentemente, dificulta o desenvolvimento econômico e a geração de empregos; as políticas de proteção social são onerosas e danosas para o desenvolvimento econômico. É nesse cenário que aflora o Estado mínimo contra o Estado paternalista: “o Estado mínimo é hoje reproposto contra o Estado assistencial, do qual se deplora que reduza o livre cidadão a súdito protegido; numa palavra, é reproposto contra as novas formas de paternalismo” (BOBBIO, 2000, p. 136).

Convém, entretanto, enfatizar que não se deve perder de vista que o processo de globalização do capitalismo se efetiva em diferentes níveis e situações. De um lado, abala o nacionalismo e, de outro, impulsiona o regionalismo por intermédio da criação de subsistemas econômicos capazes de abarcar os nacionais, na perspectiva de regionalização, rumo à globalização. Vejam-se exemplos de projetos de integração regional: o Plano Marshall (1947), que se destinou a recuperar, econômica e socialmente, os países da Europa ocidental mais atingidos pela Segunda Guerra Mundial; o Programa de Reconstrução Europeia, para desenvolver a cooperação econômica da Europa; o Tratado do Atlântico Norte (OTAN); a Comunidade Econômica Europeia; a Comunidade de Estados Independentes (CEI), o agrupamento de ex-repúblicas soviéticas para formar um mercado comum sob o comando da Rússia; o Mercado Comum do Sul (Mercosul), conagração das atividades econômicas, mercados e recursos da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, abertos a outros países da América do Sul. Apesar das diferenças existentes entre esses projetos, é possível afirmar que todos conseguem articular nacionalismo, regionalismo e globalismo. Nessa perspectiva, voltam-se a articular as questões nacionais com as que emergem no cenário regional e com as que movimentam a economia mundial. Em geral, a institucionalização dos sistemas econômicos regionais é

sustentada por corporações transnacionais<sup>13</sup> que, ao lado de organizações multilaterais, apoiam três pólos que dominam, mais ou menos, a economia mundial: Estados Unidos, Comunidade Econômica Europeia e o Japão.

O atual estágio de desenvolvimento do capitalismo é marcado por três emblemas que se subsumem reciprocamente: o nacionalismo, o regionalismo e o globalismo. São questões que anunciam o presente, refletem o passado e sinalizam para o futuro. O nacionalismo, entendido como tudo o que é próprio da nação, está vivo e permanece como força decisiva na vida econômica, social, política e cultural de uma nação. É demonstrado de diferentes e contraditórias formas – das práticas autoritárias às democráticas, de movimentos de extrema direita à extrema esquerda. Talvez seja possível afirmar que movimentos como golpes de Estado e revoluções aconteçam em nome de certo nacionalismo. Isso não nega o fato de as opções econômicas, políticas, sociais e culturais das nações ultrapassarem as fronteiras da geografia e as expectativas de soberania.

O regionalismo faz a mediação entre o nacionalismo e o globalismo. Em vez de obstacularizar a globalização, a regionalização pode ser entendida como uma estratégia através da qual a globalização reinventa a nação, de forma a ajustá-la ao movimento do mundo globalizado.

O globalismo<sup>14</sup> é visto como a força impulsionadora do desenvolvimento global. Nesse contexto, as forças produtivas do capitalismo, agilizadas pelos meios eletrônicos, estão mobilizadas em âmbito mundial, além dos limites de todo e qualquer Estado nacional e das diversidades de cada nação. A despeito do que existe de particular, generalizam-se, pelo mundo afora, diversas formas de vida e de trabalho. O globalismo resulta da multiplicidade de processos econômicos, sociais, políticos e culturais desenvolvidos em um complexo jogo de forças de abrangência local, nacional, regional e mundial. Apesar de sua existência ser datada da origem do capitalismo, é no final do Século XX, a partir do desmoronamento da bipolarização mundo capitalista – mundo comunista, que ele toma forma mais evidente. O globalismo pode ser definido como

---

<sup>13</sup> Em geral, as corporações transnacionais que induzem à criação de sistemas econômicos regionais são: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Mundial de Comércio (OMC).

<sup>14</sup> “Globalização diz respeito a todos os processos, por meio dos quais os povos do mundo são incorporados em uma única sociedade mundial, a sociedade global. Globalismo é uma das forças que atuam no desenvolvimento da globalização” (IANNI, 2003, p. 248).

uma configuração histórico-social no âmbito da qual se movem os indivíduos e as coletividades, ou as nações e as nacionalidades, compreendendo grupos sociais, classes sociais, povos, tribos, clãs e etnias, com as suas formas sociais de vida e trabalho, com as suas instituições, os seus padrões e os seus valores, juntamente com as peculiaridades de cada coletividade, nação ou nacionalidade, com as suas tradições ou identidades, manifestam-se as configurações e os movimentos do globalismo. São realidades sociais, econômicas, políticas e culturais que emergem e dinamizam-se com a globalização do mundo, ou a formação da sociedade global. (IANNI, 2004, p. 183).

São muitos os questionamentos sobre o sentido de globalismo. Para uns, ele significa anulação das sociedades nacionais; para outros, é o responsável pelo agravamento dos problemas sociais, a exemplo do desemprego estrutural; já outros têm a ilusão de que o mundo está em processo de homogeneização, desrespeitando-se as diversidades; muitos o imaginam como manifestação do imperialismo de uma nação poderosa sobre o mundo; existem, ainda, os que acreditam que é sinônimo de neoliberalismo. Nesse sentido, o globalismo tanto expressa o neoliberalismo quanto o socialismo e outras perspectivas ideológicas. Um exemplo disso é a social democracia.

Analisando essa questão, Ianni (2004) afirma que o globalismo congrega várias tendências ideológicas, a diversidade das sociedades nacionais e de seus regimes políticos, bem como a pluralidade de culturas, religiões, línguas e etnias. Significa, portanto, totalidade heterogênea que, ao mesmo tempo, representa integração e desintegração. Desse modo, abrange o imperialismo, o nacionalismo, o regionalismo, as organizações multilaterais e as corporações transnacionais.

No contexto da mundialização, o capitalismo aparece como um todo desregulado, atuando de acordo com os interesses privados e agindo, estrategicamente, de forma a aumentar o lucro. O capital é entendido, aqui, como categoria social de alta complexidade, preocupada com a produção da mercadoria e com o lucro, transformado, ao longo da história, em capital, propriamente universal – um parâmetro das operações econômicas em todo o mundo.

Pode simbolizar-se no dólar norte-americano, iene japonês, marco alemão ou na moeda deste ou daquele país. Mas não se reduz a essa ou àquela moeda. A despeito de uma e outra serem utilizadas na prática, já é evidente que sob todas manifesta-se uma moeda propriamente global. Expressa as

formas e os movimentos do capital em geral, propriamente universal, subsumindo amplamente as formas singulares e particulares do capital. (IANNI, 2004, p. 17).

Na esteira do capitalismo global, a reprodução ampliada do capital constitui-se na mola propulsora tanto do planejamento quanto das ações das empresas e das instituições governamentais que passam a atuar em escala mundial. O setor estatal também é obrigado a modernizar-se em termos econômicos, políticos e administrativos, para atender às exigências do mercado mundial. Daí, a importância de diretrizes internacionais, em geral, provenientes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, voltadas para a desestatização, a desregulamentação e a privatização do setor governamental.

Nesse contexto, desenvolvem-se estruturas de poder genericamente globais. São estruturas que, mesmo sem se desvincularem por completo dos Estados nacionais, expressam as configurações da sociedade global. Na verdade, apresentam-se como estruturas globais de poder, que parecem se desterritorializar, porque se deslocam de suas bases nacionais e se reterritorializam em outros cantos do mundo.

A internacionalização do capital convive, ao mesmo tempo, com a internacionalização da questão social. Ao globalizar-se o capitalismo, reacendem os problemas sociais que continuam e continuarão a ser manifestações locais, provinciais, nacionais, regionais, mas também de alcance mundial. As relações capitalistas de produção têm redimensionado diferentes aspectos da questão social e, paralelamente, gerado novos problemas. Vale destacar que a globalização iniciou a diminuição de garantias sociais, criando problemas, como por exemplo,

[...] desemprego cíclico e estrutural; crescimento de contingentes situados na condição de subclasse; superexploração da força de trabalho; discriminação racial, sexual, de idade, política, religiosa; migrações de indivíduos, famílias, grupos e coletividades em todas as direções, através de países, regiões, continentes e arquipélagos; ressurgência de movimentos raciais, nacionalistas, religiosos, separatistas, xenófobos, racistas, fundamentalistas; múltiplas manifestações de pauperização absoluta e relativa, muitas vezes verbalizadas em termos de “pobreza”, “miséria” e “fome”. (IANNI, 2004, p. 134).

Tais problemas estão presentes no mundo em situações e escalas variadas: em alguns lugares, predomina o aspecto racial; em outros, o aspecto religioso. No entanto, todas as

realidades são marcadas pela separação da produção da apropriação de bens, traduzida na alienação do trabalhador. Alguns problemas ganham dimensão transnacional, graças à enorme veiculação pelas tecnologias da comunicação e informação.

Um dos problemas de maior centralidade no mundo atual é, sem dúvida, o desemprego. Em diferentes gradações, todas as nações estão sendo atingidas pelo desemprego estrutural, em decorrência, principalmente, da automação, da robotização e da microeletrônica, processos perpassados pela flexibilização. Então, para que a produção aumente, não há necessidade de expandir o quantitativo de empregos. Os desempregados de hoje são sérios candidatos a não encontrarem empregos amanhã. A falta de emprego, aliada à pobreza acentuada em várias nações do mundo, tem forçado o desempregado a trabalhar por qualquer salário e em qualquer condição de exploração. O fenômeno do desemprego colabora para acentuar outros problemas sociais relativos aos preconceitos de raça, idade e sexo, bem como as questões religiosas, linguísticas e culturais, enfim, civilizatórias.

A nova divisão transnacional do trabalho e da produção exige a busca de força de trabalho barata e favorece as migrações de trabalhadores em todas as direções. Cresce assustadoramente o exército ativo e de reserva de trabalhadores e de contingentes de desempregados em escala global. Dessa movimentação, emergem problemas de ordem cultural, religiosa, linguística e racial que, ao mesmo tempo, são econômicos, políticos e sociais.

No que concerne ao capitalismo, como modo de produção e de processo civilizatório, os problemas raciais, parece, foram multiplicados e exacerbados.

Eles se inserem mais ou menos profundamente nas guerras e revoluções, nas lutas contra as desigualdades sociais, nos ciclos de expansão e recessão das economias, nos movimentos transnacionais da força de trabalho, nos surtos de desemprego estrutural, nas manifestações de fundamentalismo religioso, na teia das caravanas turísticas, nos desenhos das fronteiras que se apagam ou recriam, nas redes dos meios de comunicação, nas produções da cultura de massa de âmbito nacional e mundial, no imaginário de uns e outros sobre nações e nacionalidades, religiões e línguas, etnias e raças, culturas e civilizações. (IANNI, 2004, p. 168).

A sociedade global, como espaço de convivência entre integração e fragmentação, entre globalização, diversidades e desigualdades, abre possibilidades de se ampliar a racialização do mundo. A integração, que parecia estar consolidada em algumas nações, de repente, foi abalada e

até destroçada. Surgem etnicismos e racismos antes desconhecidos. Rapidamente, o mundo ficou assustado com as guerras resultantes de problemas raciais.<sup>15</sup>

No âmago da questão da globalização do capitalismo, está a globalização do mundo do trabalho, a qual envolve a questão social e o movimento operário. O trabalho adquire novos significados e exige novas formas de organização.

Ainda que incipiente, esse mundo do trabalho e o conseqüente movimento operário apresentam características mundiais. É desigual, disperso pelo mundo, atravessando nações e nacionalidades, implicando diversidades e desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, religiosas, linguísticas, raciais e outras. Inclusive apresenta as peculiaridades de cada lugar, país ou região, por suas características históricas, geográficas e outras. Mas há relações, processos e estruturas de alcance global que constituem o mundo de trabalho e estabelecem as condições do movimento operário. (IANNI, 2004, p. 124).

As mudanças advindas da economia de mercado, tais como o fechamento e a redução de setores tradicionais da indústria, a redução do tamanho das empresas, a temporalidade dos empregos, a mobilidade dos empregados e a automação das máquinas, vêm trazendo novas exigências tanto aos trabalhadores que pertenciam ao bloco soviético e ao mundo socialista quanto àqueles que se formaram de segmentos da população ligados às burocracias governamentais. Tudo isso está exigindo um novo relacionamento entre os sindicatos e as empresas, os sindicatos e os partidos políticos e entre os empregadores e os empregados, como sujeitos individuais.

No cenário em que a máquina vigia e regula o próprio funcionamento, cabe ao homem exercer funções cada vez mais abstratas, intelectuais e menos de trabalho manual. Ele não mais precisa manter e vigiar a máquina, mas controlá-la, agir de forma preventiva quanto às suas falhas e, essencialmente, otimizar seu uso. De “supervisionado”, o trabalhador passa a ser “supervisor” das próprias práticas, no interior das “células de produção”, instâncias responsáveis

---

<sup>15</sup> “Etnia” é o conceito científico utilizado para distinguir os indivíduos ou as coletividades por suas características fenotípicas, ao passo que “raça” é o conceito científico elaborado pela reflexão sobre a dinâmica das relações sociais, quando se manifestam estereótipos, intolerâncias, discriminações, segregações ou ideologias raciais. A “raça” é constituída socialmente no jogo das relações sociais. São os indivíduos, grupos ou coletividades que se definem reciprocamente como pertencentes a “raças” distintas (IANNI, 2004, p. 162).

por um processo de trabalho completo. Criam-se, no âmbito do trabalho produtivo, relações de reciprocidade entre o trabalhador e o administrador da empresa.

Nesse sentido, podemos afirmar que a formação da consciência social do trabalhador, em geral, e do operário, em particular, pode ser fortemente influenciada pelas determinações e pelas tensões do processo de globalização. Trata-se de um movimento, por meio do qual a sociedade global abre perspectivas originais para as pessoas e para coletividades, ao mesmo tempo em que as peculiaridades – locais, regionais e nacionais – influenciam a sociedade mundial. Em alguma medida, não só o trabalhador e o operário mas também todas as categorias sociais sofrem tais influências. “Já há algo de cosmopolita em cada um e em todos, nos mais diversos cantos e recantos do mundo” (IANNI, 2004, p. 142).

Alguns aspectos representativos do cosmopolitismo podem ser identificados de forma bastante visível – destaquem-se as relações econômicas e políticas que se desenvolvem em escala mundial e determinam processos de trabalho e condições materiais e espirituais de vida. Em alguma medida, os padrões socioculturais e políticos de vida e de trabalho se articulam com a dimensão mundial da nova divisão do trabalho. Os fluxos migratórios da força trabalhadora ativa e da reserva por nações e continentes tornam-se visíveis. Gradativa e repentinamente, o trabalhador perde sua dimensão local, nacional e regional e ganha expressão global. Ao lado da mercadoria, o operário vem adquirindo uma cidadania mundial, mesmo sem ter consciência disso. É inegável a mundialização da cultura como setor produtivo altamente lucrativo de alcance mundial. De modo simultâneo, chegam a cada local, região e nações novos valores e padrões de vida emanados das cidades globais, os quais passam a ser assumidos pelos indivíduos, pelas famílias, pelos grupos sociais, pelas coletividades, pelas nações e nacionalidades, como se fossem seus.

Pensar na formação da consciência social do trabalhador, no contexto da globalização, pressupõe entender que, de algum modo, ele passa a integrar a força do trabalho mundial, a nova divisão internacional do trabalho abarca as diversas formas de organizações de vida e de trabalho das diferentes nações, o mercado mundial favorece os fluxos migratórios de trabalhadores ativos e de reserva, o trabalhador coletivo surge no cenário mundial e o desenvolvimento da cultura ocorre em escala mundial. O *marketing* global populariza mercadorias e ideais, modas e modos de viver, formas de produzir e de consumir em todos os lugares do mundo.

Está claro que um novo padrão de racionalidade do processo de reprodução ampliada do capital de alcance mundial comanda as condições sociais e técnicas de organização do trabalho, que passa a exigir um trabalhador polivalente, com possibilidades de mover-se na Empresa, vertical e horizontalmente, e com condições técnicas cada vez mais aprimoradas e continuamente potencializadas. O trabalhador é, a todo instante, conduzido para atender às novas exigências da produção de lucro ou mais-valia. Tendo a flexibilização do processo de trabalho como uma das características fundamentais do capitalismo global, é possível reconhecer o surgimento de um novo trabalhador coletivo como uma categoria universal.

O seu trabalho, enquanto trabalho social, geral e abstrato, realiza-se em âmbito mundial. É no mercado mundial que as trocas permitem a realização da mercadoria, excedente, lucro ou mais valia. Isto significa que todo trabalho individual, concreto e privado passa a subsumir-se ao trabalho social, geral e abstrato que se expressa nas trocas mundiais, no jogo das forças produtivas em escala global. (IANNI, 2004, p. 133).

É evidente que as manifestações de trabalho, resultantes da atuação dos seres humanos no campo e na cidade, nos setores primário, secundário e terciário da economia ou no desenvolvimento de bens de produção e bens de consumo, guardam especificidades de seus produtores e dos lugares e das condições socioculturais onde foram produzidos. Isso significa que a diversidade permanece, prevalece, renova-se e amplia-se. Ao mesmo tempo, as especificidades de formas e de significados do trabalho, como por exemplo, as particularidades e singularidades do capital, são subsumidas pelo trabalho nos moldes do capitalismo mundial.

A internacionalização dos problemas sociais provoca nas pessoas o interesse de compreender que elas detêm uma dimensão global, que se desenvolve de forma articulada com o local, o regional e o nacional. Todos são convocados a perceber que há, em suas vidas, algo para além do visível e que habitam na mesma realidade econômica, social, política e cultural, chamada planeta Terra, que se converte em “território da humanidade”. À medida que avança o processo de globalização, segmentos cada vez mais ampliados da população reconhecem que os recursos naturais (água, flora, fauna, solo etc) pertencem a todos os habitantes terrestres, sem discriminações.

No mundo globalizado, a problemática ambiental ou, propriamente, ecológica, tem sido motivo para a criação e o fortalecimento de movimentos sociais preocupados em denunciar as agressões ao meio ambiente, reivindicar e propor medidas de proteção. Gradativamente, muitos vão compreendendo que precisam mobilizar-se, para combater as políticas econômicas causadoras da destruição da riqueza ecológica do nosso planeta. São muitos os desafios a serem enfrentados, a exemplo do clássico problema da dialética sociedade-natureza.

Habermas (2003b), quando discute o “sistema de direitos” dos seres humanos, fundamentado discursivamente, vai além do Estado democrático de direito, em âmbito nacional, e propõe a globalização dos direitos. Ele assevera que

Kant já entrevira, com razão, que o conteúdo semântico dos direitos fundamentais exige um “Estado cosmopolita” fundado no direito internacional. No entanto, para transformar a declaração dos direitos do homem, da ONU, em direitos reclamáveis não bastam os tribunais internacionais, pois estes só poderão funcionar adequadamente quando a era dos Estados soberanos singulares for substituída por uma ONU *capaz*, não somente *de tomar resoluções, mas também de agir e de impô-la*. (HABERMAS, 2003b, p. 317) (grifo do autor).

Assim, fundamenta sua argumentação sobre o Estado cosmopolita em Kant, principalmente, na obra Paz Perpétua<sup>16</sup>, que trata da importância do direito cosmopolita. Para ele, Kant inovou quando transformou o direito internacional em direito cosmopolita, que envolve o Estado e os indivíduos como cidadãos. Isso implicaria a troca da cidadania nacional pela cidadania mundial e na submissão dos Estados a um poder superestatal.

Com base nesses postulados, Habermas (2003b) concebe uma sociedade mundial descentralizada, como instância política, organizada segundo a categoria totalidade, sem pretensões de constituir-se em moldes estatais. A ideia parece residir na necessidade de criação ou recriação de uma organização mundial que seja capaz de desenvolver as funções principais do Estado de forma comprometida com a paz e a garantia dos direitos dos seres humanos. Assim, a questão do direito cosmopolita não está vinculada a um modelo de Estado de proporção mundial. Habermas (2003b) nos adverte para o fato de que o modelo de Estado, à escala mundial, não

---

<sup>16</sup> Escrita em 1796, a obra configura-se como um Tratado de Direito Internacional, em que o autor aborda a possibilidade de um projeto de paz para o mundo.

representa a única forma de se chegar a uma ordem cosmopolita. Ele chama a atenção para o fato de que um sistema com múltiplos níveis que assegure, em âmbito supranacional, a segurança mundial e os direitos humanos definidos a partir da Carta das Nações Unidas, portanto, de alcance transnacional, pudesse resolver os problemas mundiais mediante compromissos entre as principais potências. Isso, colocado como ilustração de uma alternativa conceitual e uma república mundial.

Apesar da ponderação, admite que, na atualidade, a globalização é um desafio, sobretudo quanto à integração social, que pressupõe a superação dos Estados Nacionais. A globalização da economia e da comunicação, a expansão da tecnologia, o aumento dos riscos ecológicos e as crescentes desigualdades sociais indicam problemas que não mais podem ser enfrentados no interior da organização de Estados-nação ou por intermédio de acordos entre Estados soberanos. Se a tendência da gradual deterioração da soberania nacional for confirmada, haverá a necessidade de fundar e expandir instituições políticas de caráter supranacional.

Parece que o cosmopolitismo já se tornou realidade, haja vista a tendência recente de agrupamentos de Estados em áreas de livre comércio e acordos comerciais, como no caso da Europa, que constituiu a União Européia, e na América Latina – AL, a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA - que significa mercado comum, livre fronteira e moeda única. A União Europeia simboliza a afirmação do ideal cosmopolita, cada vez mais divulgado no mundo atual. Isso nos leva a pensar sobre a importância da formação de instituições transnacionais, desde que representem a opinião e a vontade de determinado povo.

Pelo que vimos, a sociedade global está cada vez mais guiada pela lógica da razão instrumental. O modo de pensar, de sentir, de agir e de ser espalhado pelo mundo está orientado pela lógica da racionalidade do mercado, a qual comanda os mais diversos círculos de relações sociais, envolvendo os grupos e as instituições, que vão da fábrica à escola, da instância do poder do Estado à família, dos grupos sindicais aos partidos políticos, dos movimentos sociais ao setor público. Eis, pois, o desenho da sociedade global, organizada por processos políticos e administrativos, independentes dos interesses e das motivações dos cidadãos e sustentada por um sistema de democracia formal, uma vez que

a genuína participação dos cidadãos nos processos de formação de vontade política, isto é, a democracia substantiva, conscientizaria as contradições entre a produção

socializada administrativamente a contínua apropriação privada e uso privado da mais valia. A fim de manter essa contradição longe de ser objeto de discussão, então o sistema administrativo precisa ser suficientemente independente da formação da vontade legitimante. (HABERMAS, 2002a, p. 51).

Neste trabalho, o estudo sobre a globalização teve por finalidade principal servir de lastro para compreendermos os rebatimentos de tal processo civilizatório na gestão educacional brasileira.

## 2.2 O ESPAÇO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO MUNDO GLOBALIZADO

No Brasil, o modelo de gestão educacional revela forte influência do mundo globalizado. Entre essas influências, destacamos o modelo toyotista de produção flexível e de qualidade, originário do Japão, que se tornou conhecido no mundo, a partir dos anos 70, mas que, na verdade, trata-se de uma recriação do modelo fordista/taylorista ou de produção em massa.

Os modelos de gestão são recriados no contexto do capitalismo, marcado por crises de acumulação de capital, que ocorrem, em geral, quando a racionalidade do lucro é ameaçada. Contraditoriamente, nesses momentos, não há escassez de matéria-prima, de tecnologia nem de força de trabalho. Elas se estabelecem e prevalecem quando a produção de mercadorias, com a qual se visa ao aumento da taxa de lucro, deixa de satisfazer às exigências do mercado. Portanto, as crises do capitalismo são de produção. Por isso, para Habermas, o mercado, apesar de se apresentar ideologicamente como apolítico, constitui-se no fulcro das crises do mundo atual.

A crise econômica é imediatamente transformada em crise social; pois, ao desmascarar a oposição das classes sociais, fornece uma crítica prática da ideologia da pretensão do mercado de ser livre do poder. A crise econômica resulta de contraditórios imperativos sistêmicos e ameaça a integração social. É, ao mesmo tempo, uma crise social na qual os interesses dos grupos em ação colidem e colocam em questão a integração social da sociedade. (HABERMAS, 2002a, p. 44-45). (grifo do autor).

Como processo autorregulável, o capitalismo tem condições de buscar o reequilíbrio e superar a crise de produção, desde que se mantenha a contradição básica da ordem econômica: apropriação privada da riqueza pública.

Historicamente, no Brasil, a gestão educacional foi orientada pelos princípios organizativos do trabalho, definidos na Teoria da Administração Científica de Taylor. Esse autor, depois de analisar o “chão da fábrica”, concebeu como deveria ocorrer a racionalização do trabalho, no interior da empresa capitalista, no sentido de aumentar a produção e a produtividade, sem, obrigatoriamente, implicar em investimento na base técnica. Uma das grandes preocupações de Taylor foi a divisão técnica do trabalho e o controle do trabalhador. Para ele,

[...] um tipo de homem é necessário para planejar e outro tipo diferente para executar o trabalho. O homem, cuja especialidade sob a administração científica é planejar, verifica inevitavelmente que o trabalho pode ser feito melhor e mais economicamente mediante divisão do trabalho, em que cada operação mecânica, por exemplo, deve ser precedida de vários estudos preparatórios, realizados por outros homens. (TAYLOR, 1978, p. 49).

De acordo com o taylorismo, o trabalhador deve ter o máximo de especialização em uma tarefa determinada para ser executada cíclica e repetidamente, com vistas ao aumento da eficiência. Portanto, compete a ele executar tarefas, e não, pensar nem decidir sobre o que fazer. A simplicidade é a marca central do trabalho, por isso, exige um mínimo de capacitação do trabalhador e facilita a ação do supervisor. A linha de produção ou de montagem caracteriza-se pela mobilidade, no sentido de contribuir para que cada trabalhador especializado execute, sequencialmente, sua tarefa específica. O adestramento do ser humano para o trabalho surge como uma das mais importantes tarefas da administração industrial voltada para a conquista e a ampliação da produtividade.

Taylor (1978) apresentou um conjunto de proposições para orientar a forma de gerir o trabalho no interior das indústrias, vinculadas aos fins econômicos, considerando o contexto social apenas como um dado a ser levado em conta diante de tais fins. Entre elas, destacamos: a decomposição do processo de trabalho em tarefas e operações simples (a retirada do saber do trabalhador, o que altera a sua relação com o trabalho); a inserção do engenheiro como o planejador do processo produtivo (separação entre os que pensam e os que executam); a eliminação do desperdício do esforço físico (planejamento e controle das práticas do

trabalhador); o cumprimento do tempo previsto para a execução das tarefas (observação do tempo designado); a supervisão do trabalho (tarefa a ser executada por um profissional indicado para controlar o trabalho alheio); a mobilização do trabalhador para produzir mais (criação de um sistema de remuneração baseado na quantidade de peças produzidas individualmente); a implantação de um sistema de apoio à vida do trabalhador (adoção de medidas voltadas para auxílio-doenças, aposentadorias, invalidez, entre outros); a alteração na relação dos trabalhadores com as instituições sindicais (medidas de apoio/proteção ao trabalhador saem da alçada das instituições sindicais e passam para a Empresa) e maior uniformidade na iniciativa do trabalhador (o esforço, a vontade, a engenhosidade).

Essas proposições deram sustentação à prática administrativa na sociedade capitalista, inspirada na Teoria Administrativa de Taylor (1978), conhecida como gerência científica. De acordo com essa abordagem, a tarefa principal da administração é o controle do desempenho do trabalhador. Para tanto, criou-se a função do administrador, cuja responsabilidade consiste em garantir o aumento do capital, não importando o nível de exploração adotado no trabalho. O administrador, ou gerente, assume a função de se apropriar de todos os conhecimentos pertencentes aos trabalhadores, para convertê-los em classificações, tabulações, normas, leis, fórmulas e diretrizes a serem cumpridas na execução do trabalho. A administração (gerência científica) se constitui um processo de trabalho, cuja finalidade se volta para exercer o controle no interior da Empresa, nos moldes da produção, embora o seu produto, basicamente entendido como coordenação e execução, seja diferente do que ocorre na área produtiva. Conforme essa concepção, a prática administrativa, para ser produtiva, deve ser pautada pela maximização da eficiência dos processos de trabalho, sob o comando de gerência centralizada. Assim identificada, a administração assume o papel de mediadora entre o capital e a exploração do trabalho na perspectiva da manutenção da sociedade capitalista.

De acordo com Taylor (1978), os problemas centrais de uma organização têm caráter técnico e administrativo, e as soluções exigem que se considerem os seguintes aspectos: o conflito como uma anomalia e que, como tal, requer tratamento patológico; o homem como ser eminentemente racional, capaz de revestir suas motivações e suas formas de agir de uma dimensão econômica; a cooperação, movida pelo interesse econômico comum, como estratégia voltada para superar a hostilidade e a rivalidade criadas entre a gerência, que pensa, planeja e dita as normas da execução, e o coletivo de trabalhadores, que assume, de forma alienada, a

responsabilidade de cumprir as prescrições; a desumanização evidenciada no ritmo acelerado do trabalho, na fragmentação, na repetição, na memorização, na instauração da monotonia e na ausência de criatividade no interior das práticas produtivas e, por último, a preocupação permanente de adaptar o trabalho às necessidades do capital.

O taylorismo tem como emblema a concepção do “operário massa”, trabalhador massificado, não só porque se apresenta como um produtor em série, mas também porque suas características pessoais e subjetivas alcançam certo grau de nivelamento. Esse modelo de administração, inicialmente, recrutava grandes quantitativos de camponeses que não eram qualificados, mas, com facilidade, eram engajadas em tarefas simples e repetitivas de acordo com a divisão técnica do trabalho. A massificação ocorria de uma dupla forma: na concentração nas grandes empresas e no tratamento igualitário, o que implicava desrespeito à individualidade do trabalhador, devido à sua colocação nos postos de trabalho. É esse trabalhador que compõe um corpo social, capaz de sustentar a produção e, conseqüentemente, produzir riquezas. Para tanto, criam-se condições no sentido de que ele viva nos limites de conservar e reproduzir o capital.

Aplicar os princípios da Teoria da Administração Científica na gestão educacional significa desenvolvê-la conforme os padrões de eficiência e de racionalização ditados pelo mercado para as empresas. Significa, também, entender que as instituições educativas, mesmo com objetivos distintos, têm estruturas semelhantes e, portanto, podem aplicar os mesmos princípios administrativos, desde que adaptados à obtenção de metas – “generalidade”. Além do mais, é preciso entender que, para obterem eficiência na consecução dos objetivos estabelecidos pela sociedade, essas instituições necessitam empregar métodos e técnicas da administração em geral – “racionalidade”. A aplicação indiscriminada dos princípios da administração aponta para a generalização do modo de organização da sociedade capitalista, que é legitimado pelas teorias de administração que buscam demonstrar “cientificamente” que esse é o modo mais certo e adequado de organizar e administrar instituições de qualquer gênero.

Administrar a escola, segundo esse modelo, significa comprometê-la com a reprodução das práticas educativas vigentes, com a massificação do atendimento e, conseqüentemente, com a manutenção da sociedade capitalista. Diante disso, a administração escolar assume, como funções básicas, planejar, organizar, coordenar e controlar o processo de ensino e aprendizagem e as práticas de supervisão e de pesquisa. Todas essas funções são desenvolvidas de maneira

burocrática, na medida em que os papéis, na maioria das vezes, são mais importantes que a vida das pessoas. O agir institucional segue um fluxo descendente, caracterizado, na essência, pela centralização das decisões e pela hierarquização do poder.

Desse modo, a administração passa a ser exercida por profissional designado de forma hierárquica, com a responsabilidade de centralizar as decisões. Tal processo verticalizado é reproduzido na sala de aula: o professor exerce a função de ensinar, e o aluno se responsabiliza pelo aprender. O tratamento dado ao aluno muito se assemelha ao dispensado ao trabalhador em massa, ou seja, isoladamente, dá conta de suas tarefas sob o comando do professor, investido no papel de gerente da sala de aula.

Na trilha do taylorismo, a característica principal do fordismo é a exploração do trabalhador, tratado como elemento de suporte ao maquinário, um instrumento básico para a ampliação do capital. O fordismo, surgido logo após a Primeira Guerra Mundial, teve, como campo principal, a indústria automobilística, na qual foram introduzidas mudanças de grande porte, como os robôs e a informática, por exemplo, com a finalidade de massificar a produção<sup>17</sup>. Assim, o fordismo caracterizou-se pela massificação, estratégia acompanhada da redução dos custos de produção e, conseqüentemente, do preço de venda de veículos, o que implicava aumento de empregos e achatamento de salários.

A massificação exigia que se racionalizasse a produção, mediante a divisão técnica do trabalho, aprimorando-se o sistema de parcelamento originário do taylorismo. Aqui, ocorreu o rompimento com os processos artesanais de trabalho – o trabalhador deixou de “ser responsável por uma arte”. A racionalização do trabalho, por sua vez, exigia a definição de uma linha de montagem, para atender à produção em série, segundo a qual o trabalhador desenvolveria tarefas individuais e sucessivas. Assim, o modelo fordista/taylorista

[...] tem por finalidade atender a uma divisão social e técnica do trabalho marcada pela clara definição de fronteiras entre as ações intelectuais e instrumentais, em decorrência de relações de classe bem definidas que determinam as funções a serem exercidas por dirigentes e trabalhadores no mundo da produção. Esse, por sua vez, tem como paradigma a

---

<sup>17</sup> O desafio de Ford estava voltado para a produção em massa. O seu lema era um automóvel para cada família americana.

organização em unidades fabris que concentram grande número de trabalhadores distribuídos em uma estrutura verticalizada que se desdobra em vários níveis operacionais, intermediários (de supervisão) e de planejamento e gestão, cuja finalidade é a produção em massa de produtos homogêneos para atender a demandas pouco diversificadas. A organização da produção em linha expressa o princípio taylorista da divisão do processo produtivo em pequenas partes, onde os tempos e movimentos são padronizados e rigorosamente controlados por inspetores de qualidade e as ações de planejamento são separadas da produção. A mediação entre execução e planejamento é feita por supervisores, profissionais da administração de recursos humanos, que gerenciam pessoas por meio da utilização de metodologias que combinam os princípios da administração científica (Taylor e Fayol) e os da administração comportamentalista que se utiliza de categorias psicossociais, tais como liderança, motivação, satisfação no trabalho, para conseguir a adesão dos trabalhadores ao projeto empresarial. (KUENZER, 1998, p. 34-35).

A principal finalidade da linha de montagem consiste na separação entre o planejar (responsabilidade da gerência científica) e o executar tarefas mecânicas (responsabilidade do operário). Desse modo, retira-se do trabalho a dimensão intelectual e a possibilidade de o operário participar da organização do processo produtivo como uma totalidade. Então, conceber o trabalho dessa forma implica dizer que

[...] o modo de produção capitalista confere ao trabalho características que lhe são próprias, decorrentes das relações existentes entre capital e trabalho. No âmbito do trabalho humano, independentemente do modo de produção, o pensar e o fazer são dimensões inseparáveis da atividade humana, considerando que não existe atividade intelectual desprovida de atividade instrumental, assim como toda atividade prática exige algum tipo de esforço intelectual. (BIZERRA, 1996, p. 32).

Com o propósito de fortalecer o trabalho operário como um conjunto de ações simples e repetitivas e de evitar permanentes adaptações das peças produzidas aos veículos, o fordismo preocupou-se com a padronização de tais peças. Esse mecanismo abriu as portas para a automatização do processo produtivo e acirrou a competição entre as indústrias produtoras de

automóveis<sup>18</sup>. A competição passou a ser o vetor da deteriorização das condições do trabalho operário, pois era necessário utilizar uma política de preços cada vez mais baixos, segundo as leis do mercado. No capitalismo, o caminho encontrado foi adotar a precariedade das condições de trabalho e a baixa remuneração como opções para apresentar preços competitivos.

Na raiz do projeto educativo de base taylorista/fordista, está a concepção de que a racionalidade se explica nas relações monológicas que os sujeitos cognoscentes estabelecem com o mundo objetivo, a fim de conhecê-lo e manipulá-lo. Trata-se de desenvolver posições teóricas e práticas vinculadas a uma racionalidade cognitivo-instrumental, que enfatiza a obtenção de fins previamente estabelecidos sob determinadas condições. Tal razão legitima a forma de atuar do sujeito, na vertente do controle e da manipulação, no sentido de garantir a reprodução social. As relações sociais que os sujeitos estabelecem entre si, por ocasião de suas intervenções na realidade, visando a sua sobrevivência material, são funcionais e regidas por mecanismos sistêmicos, como por exemplo, as interações que caracterizam o mundo empresarial capitalista. O ato educativo efetivado nos moldes sistêmicos pode ser concebido como um agir sobre os outros, um agir estratégico, preocupado com a influência e a manipulação.

Tal forma de agir, cuja centralidade reside na relação sujeito-objeto, inibe o desenvolvimento da abordagem intersubjetiva e dialógica da aprendizagem, ao mesmo tempo em que a orienta na perspectiva de estabelecer negociação entre o sujeito cognoscente (pensamento, consciência) e a realidade (fatos, fenômenos, objetos de estudo). Subjaz a essa concepção de conhecimento a ideia de que a consciência individual possibilita a apreensão da essência da realidade.

Quando o ato de conhecer significa desvelar a essencialidade do mundo, o saber converte-se em dogma. Assim, todas as “essencialidades” construídas por pessoas privilegiadas, ao longo da história da humanidade, constituem-se em saberes objetivos a serem repassados, repetidos e assimilados pelas novas gerações. O saber configura-se como algo dado, objetivo, neutro, desinteressado, uma verdade de domínio do professor. Tal concepção nega a dimensão histórica e social dos conhecimentos e alija a crítica do processo educativo, em especial, quanto aos conteúdos de ensino. Os conhecimentos escolares, à luz desse entendimento, foram historicamente organizados segundo uma pedagogia escolar que valorizava ora os conteúdos, ora

---

<sup>18</sup> As empresas General Motors e Chreysler passaram a adotar os procedimentos da Ford e entraram na luta para assumir a liderança do mercado automobilístico.

as práticas, mas nunca desenvolveu uma relação entre o aluno e o conhecimento capaz de integrar conteúdo e método, no sentido de favorecer a compreensão teórica das práticas sociais e produtivas.

Dessa forma, os conhecimentos são selecionados e organizados como entidades metafísicas a serem dominadas de forma atomizada: os objetivos de estudo das diversas áreas do conhecimento são trabalhados isoladamente e desarticulados das relações sociais e produtivas concretas. Seguindo essa lógica, os conhecimentos são ministrados e apropriados de forma rígida, sequencial, repetitiva, fragmentada e comprometida muito mais com o armazenamento de informações do que com a compreensão do mundo. Isso implica o não-desvelamento dos interesses condicionantes dos processos sociais que legitimam os conhecimentos escolares.

Tal pedagogia respondeu, ao longo dos anos, de forma orgânica e eficiente, às exigências do mundo do trabalho e da vida, no contexto de uma sociedade capitalista marcada pela cisão entre as atividades intelectuais (teoria) e as atividades operacionais (prática) e pela rigidez e estabilidade da tecnologia. Competia à escola preparar pessoas para atuarem no mundo produtivo, cuja dinâmica compreendia atividades repetitivas e comportamentos práticos predeterminados. Para tanto, bastava desenvolver uma proposta pedagógica centrada na memorização e na repetição de procedimentos sequenciais e padronizados, cuja característica principal consistia em separar momentos teóricos e práticos de aprendizagem. Para realizar o trabalho pedagógico assim definido, o sistema educacional implantou dois modelos de escola: um, que se preocupou com a formação propedêutica destinada aos dirigentes que, em última instância, preparavam-se para ingressar na universidade, e outro, com a formação técnica dos trabalhadores.

A gestão educacional pensada nesses moldes apresenta-se como um sistema fechado, orientado pelo princípio da hierarquização e da obediência às regras e às diretrizes rígidas. Ocupa-se com a padronização do desempenho humano e a rotinização das tarefas, evitando, ao máximo, comportamentos variados e flexíveis. Nesse contexto, o gestor escolar aparece como o tecnocrata cuja função principal consiste em criar condições ou situações para que os conflitos sejam controláveis. Ele detém o poder e manda; os outros (objetos) obedecem. Nesse processo, desenvolvem-se, pois, relações verticais e fundadas na concepção estrutural e funcionalista de sociedade que, com certeza, ignora a intersubjetividade do processo de gestão e nega a finalidade

emancipatória da educação. Ao mesmo tempo, tais relações favorecem o desenvolvimento da autoridade do chefe e, por consequência, o autoritarismo escolar, marcado pelo cultivo da dominação e da subserviência. Esse processo deságua na passividade, em detrimento da participação dos sujeitos na história da educação, e possibilita ao gestor agir de acordo com as suas idiossincrasias, o que significa imprimir à prática gestonária um estilo personalístico.

Nos anos 1960, as lutas travadas entre capital e trabalho apontavam que o trabalhador não só requeria melhores condições de trabalho, mas também reivindicava o controle social da produção, com destaque para a sua participação nos processos decisórios. Ficava visível que os operários tinham mostrado capacidade para

[...] controlar diretamente não só o movimento reivindicatório mas o próprio funcionamento das empresas. Eles demonstram, em suma, que não tinham apenas uma força bruta, sendo dotados também de inteligência, iniciativa e capacidade organizacional. Os capitalistas compreenderam que, em vez de se limitar a explorar a força de trabalho muscular dos trabalhadores, privando-os de qualquer iniciativa e mantendo-os enclausurados nas compartimentações estritas do taylorismo e do fordismo, podiam multiplicar seu lucro explorando-lhes a imaginação, os dotes organizativos, a capacidade de cooperação, todas as virtudes de inteligência. (ANTUNES, 1999, p. 44-45)

O modelo de organização do trabalho de bases fordistas/tayloristas começava, a partir da década de 1970, a dar sinais de exaustão. Instalava-se no mundo uma crise estrutural, caracterizada, essencialmente, pela queda nas taxas de lucro e pelo surgimento do desemprego em virtude da retração de consumo, que o capital, sob o manto do fordismo/taylorismo, não teve capacidade para resolver. A crise não só atingiu a materialidade do trabalhador, mas também refletiu na sua subjetividade, afetando-lhe a forma de ser. Ao lado da desvalorização do trabalhador, como ser humano, estava o desrespeito ao público consumidor, que passou a ser instigado a comprar cada vez mais, em razão da fragilidade dos produtos colocados no mercado. Assim, quanto menor a vida útil de um produto, mais se ampliava a dinâmica do mercado de consumo e, por consequência, maior o lucro obtido pelas empresas. Diante desse quadro, o modelo de produção industrial fundamentado no princípio fordista/taylorista de produção de

massa, aplicado, também, em instituições sociais, perdia a exclusividade e abria espaços para novas tentativas de organização do trabalho produtivo.

O capital, diante das adversidades, logo se organiza para superá-las. Para tanto, criou novo modelo de organização da produção, com a finalidade de solucionar os problemas gerados pelo anterior, sem, contudo, abalar o pilar essencial do modo de produção vigente. Apenas a acumulação de capital foi reorganizada sob as vestes da globalização da economia, fenômeno gerador de novas formas sociais e novos significados para o trabalho.

Em lugar da racionalidade, característica do modelo fordista/taylorista, surgiu “a racionalidade mais intensa, geral e pluralizada da organização toyotista ou flexível do trabalho e da produção” (IANNI, 2004, p. 127). Assim, instalou-se o modelo flexível de produção<sup>19</sup>, criado para recuperar o ciclo de acumulação do capital, em confronto direto com a rigidez do fordismo/taylorismo.

Com o objetivo principal de combater o desperdício e ocultar a exploração ontologicamente ligada ao processo de reprodução ampliada do capital, os japoneses pautaram o novo modelo de produção pelos seguintes princípios:

- Automatização (a utilização de máquinas com capacidade de deixarem de operar por elas mesmas diante do surgimento de problemas, o que gerou a necessidade de capacitar um único trabalhador para lidar com várias máquinas e, conseqüentemente, a diminuição da quantidade de operários);
- *Just in time* (um sistema capaz de detectar a demanda e a produção de bens, em função de necessidades específicas, ao contrário da produção em massa do fordismo. Tal procedimento exige a venda como um processo anterior à produção);
- Trabalho em equipe (os trabalhadores são organizados em grupos, que têm por função pressioná-los para atuarem de forma qualitativa, sob pena de serem rejeitados pelos próprios grupos, tudo com a orientação de um líder);
- Administração por estresse (os trabalhadores vivem sob pressão, pois devem produzir por encomendas, com prazos para serem entregues e apresentarem-se sempre disponíveis para mais horas de trabalho, se assim a demanda exigir);

---

<sup>19</sup> Foi criado pelos japoneses – toyotismo – ao final dos anos 1960, para resolver os problemas de produção da empresa Toyota. Com o processo de mundialização do capital, na década de 1980, os princípios ideológicos e administrativos desse modelo passaram a vigorar no mundo.

- Flexibilização da mão-de-obra (a polivalência e a multifuncionalidade do trabalhador solicitam que a sua formação englobe uma série de competências capazes de possibilitar-lhe a inserção ou permanência em diferentes postos de trabalho);
- Gestão participativa (estratégia utilizada no interior da Empresa, caracterizada pelo envolvimento manipulatório de acordo com os interesses do sistema produtor de mercadorias);
- Subcontratação (as atividades, no âmbito das Empresas, são realizadas por trabalhadores efetivos e subcontratados – são os trabalhadores periféricos - para quem são reservados baixos salários, carga horária acentuada, serviços de baixa qualificação, além de nenhum vínculo empregatício nem sindical);
- Controle de qualidade (qualidade total empregada por todos, no sentido de zerar desperdício e aumentar o sucesso da produção, ou seja, a lucratividade). A qualidade assume a feição idêntica a qualquer mercadoria: sua apropriação é diferenciada e seletiva.

Destacamos a importância do trabalho em equipe como uma alternativa capaz de resolver os problemas que ocorrem no percurso da montagem das peças pelos próprios membros do grupo. Cria-se um clima de cobrança entre os pares, de modo que a atuação de um não prejudique a dos outros. Em algumas fábricas, os grupos têm direito de opinar sobre novas admissões.

A “acumulação flexível” caracteriza-se pela flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho e dos processos e padrões de consumo. Abre espaços para a emergência de novos setores de produção, tendo em vista a criação de novos mercados e de novos formatos de financiamento, com destaque para as inovações no campo comercial, tecnológico e organizacional. Todas essas mudanças apresentam-se como elementos que incrementam os padrões de desenvolvimento desigual, principal marca do mundo globalizado. As mudanças são facilitadas pela nova concepção de “espaço-tempo” que rege o mundo, segundo a qual se encurtam os tempos entre as decisões tomadas e as suas conseqüentes repercussões no campo econômico, social, político e cultural. Desse modo,

[...] está em curso “a revolução microeletrônica”, envolvendo novas formas de automação e robótica. Multiplicam-se e

intensificam-se as possibilidades de racionalização do processo produtivo. Criam-se novas especializações e alteram-se as condições de articulação entre as forças produtivas, bem como do trabalho intelectual e manual. O operário, o técnico e o engenheiro são postos em novas relações recíprocas e contínuas, diversificadas e inovadoras, no âmbito do processo produtivo. (IANNI, 2004, p. 128).

Nessas circunstâncias, o trabalhador é conduzido para ajustar-se às novas exigências do capital em escala global. Até então, considerado como apêndice da máquina, ele converte-se em alguém com capacidade para pensar e que tem condições de participar das decisões da vida da Empresa. Para tanto, deve ter uma formação flexível e polivalente, a fim de compreender a essência do processo produtivo. Conhecendo o trabalho de forma mais completa e profunda, o trabalhador pode ajudar o outro, contribuindo para o aumento da produtividade e da eficiência da Empresa e, em última instância, colaborar com a produção excedente de mercadoria, de lucro e de mais-valia. O capital tenta, então, livrar-se do “trabalhador executor” e, em seu lugar, admitir o profissional polivalente, flexível, participativo, organizativo e especializado, na certeza de que o sujeito com muitas competências tem condições de produzir mais e com melhor qualidade.

No mundo globalizado regido pela lógica de acumulação de capital, em um tempo mais curto e fundamentado nas premissas de “menos Estado”, “mais negócios” e “dinheiro gera dinheiro”, acontecem paradoxalmente, a redução da força do trabalho e a reestruturação das atribuições do trabalhador no interior de uma equipe autogerenciada. Assim, o processo produtivo passa a ser comandado pelo saber na vertente científica e pelas relações entre as pessoas, traduzidas nas formas de cooperação. A obtenção e a manutenção de padrões aceitáveis de qualidade pressupõem o envolvimento do coletivo de trabalhadores no processo produtivo e sua adesão aos objetivos organizacionais, o que exige a preocupação com um clima de trabalho pautado por valores, afetos e atitudes positivas.

O saber exigido do trabalhador volta-se, prioritariamente, para a compreensão dos equipamentos e dos processos embutidos nas tecnologias de informação e comunicação e dos problemas que eles podem gerar. As inovações tecnológicas, administrativas e gestionárias fazem a diferença entre as organizações e, quase sempre, justificam o aumento de produtividade.

É preciso considerar, também, as mudanças em termos da instabilidade de tempo, no sentido de que a realidade se transforma, a todo momento, exigindo, cada vez mais, agilidade e

rapidez de decisões para “fazer e refazer” processos e práticas diante de novas demandas. Importa observar que “a comunicação global, ao alterar a nossa percepção de tempo/espaço, também alterou a nossa relação com o OUTRO, ampliando extraordinariamente nossas possibilidades de contato com a diversidade de mundo-da-vida” (BRENNAND, 2006a, p. 85).

Mesmo reconhecendo que, no mundo globalizado, “a razão instrumental torna-se eletrônica, tecendo o mundo de modo sistemático, pragmático, todo sob medida, quantificado” (IANNI, 2003, p. 217), os meios de informação e comunicação possibilitam aos seres humanos conjugarem suas imaginações e inteligências, colocando-as a serviço da emancipação individual, na perspectiva de uma cidadania mundial que ocorrerá

[...] somente no âmbito de uma sociedade global aberta, uma espécie de sociedade civil global, isenta das estruturas de dominação que garantem a alienação de muitos por alguns, somente nessa sociedade pode nascer o cidadão do mundo. Neste caso, a cidadania traz consigo a soberania, traduzindo a essência da hegemonia. (IANNI, 2005, p. 146).

O padrão flexível de organização da produção busca convencer a todos que as relações de trabalho por ele exigidas são as melhores possíveis. Para tanto, criou certificados de qualidade<sup>20</sup> para as mercadorias (a liberação das mercadorias para o mercado somente ocorre quando elas são aprovadas pelos padrões de qualidade) e para os profissionais (a contratação está condicionada à aprovação em exames de qualificação). O sistema de certificação tem por base os padrões estabelecidos pelo discurso da qualidade total, que tem, por fundamento básico, o lucro.

Na verdade, o discurso sobre os aspectos positivos do processo produtivo, nos moldes toyotistas, constitui-se, contraditoriamente, na negação de benefícios para o trabalhador. Desse modo, a promessa de que o modelo toyotista de acumulação flexível, orientado pelo lema da qualidade total, teria condições de romper com a imagem negativa do trabalho, em especial, quanto à deterioração do trabalhador derivada do fordismo/taylorismo, não está sendo efetivada. Isso confirma que o capital pensa na força do trabalho como um elemento viabilizador de sua reprodução cada vez mais ampliada. Nesse sentido, não podemos considerar o toyotismo um

---

<sup>20</sup> Certificados oferecidos pela International Organization for Standardization, Organização Internacional, que define normas de padronização industrial no mundo. A comprovação do atingimento dessas normas, por meio de um processo de avaliação, dá o direito à Instituição de receber um certificado conhecido como ISSO/numeração (ISO 9000, 9001 e 9002), que funciona como um tipo de garantia do produto.

avanço em relação ao sistema fordista/taylorista. A questão é a seguinte: Qual a diferença entre a produção capitalista, nos moldes toyotistas, e as várias formas decorrentes do fordismo/taylorismo? A diminuição da distância entre o ato de conceber e o de executar, fato muito aludido como diferenciador do toyotismo, só acontece em pequena escala e em sistema de produção de mercadoria rigorosamente selecionado. Em geral, o discurso sobre a diferença entre o toyotismo e outros sistemas afirma que é possível aumentar a produtividade e reduzir os custos de fabricação e, ao mesmo tempo, valorizar o trabalhador.

Com isso, não queremos negar a substituição das velhas formas de organização fordista/taylorista por um novo modo de organização do trabalho, que não tem hegemonia no mundo produtivo, mas começa a delinear-se como dominante. O novo padrão de acumulação capitalista é comandado pelas palavras de ordem “qualidade” e “competitividade”. Tal modelo apresenta as seguintes características: a organização, segundo princípios científicos inovadores que, rapidamente, podem ser empregados na construção de novos materiais e equipamentos; a substituição da eletrônica pela microeletrônica; a transferência do domínio da ciência e da tecnologia dos equipamentos para os trabalhadores; a implantação de sistema de comunicação capaz de interligar o mundo produtivo; a criação de células de produção responsáveis pelo processo de trabalho completo; a flexibilização do processo de supervisão, o que implica a transferência da tarefa de controle de qualidade do supervisor para o trabalhador, para que ele assuma o combate ao desperdício de tempo e de material, e a troca da rigidez pela flexibilidade dos processos de trabalho. Além do mais, o mundo produtivo [...] “passa a ser invadido pelos novos procedimentos de gerenciamento e passa-se a falar de *Kan Ban*, *Just in Time*, *Kaizen*, *CCQ*, *Controle Estatístico de Processo e do Produto*”. (KUENZER, 1998, p. 37).

Nesse sentido, parece que a grande diferença entre os dois modelos de gestão da produção industrial aqui referidos reside no caráter inovador do toyotismo. Conforme já vimos, o fordismo/taylorismo ocupa-se com a produção em massa (série de forma rígida), com a geração de estoques (altos custos e desperdício), com a produção uniforme e com preços que oferecem pouca margem de barganha; já o toyotismo se configura como um processo de produção enxuta, que não adota a sistemática de estoque (a produção existe em função da demanda), a produção apresenta-se de forma diversificada e especializada, e os preços são competitivos. Ele solicita gestores como profissionais comprometidos com os objetivos da Empresa, criativos, com

capacidade de aprender, de forma contínua e rápida, sintonizados com as necessidades do consumidor, em permanente processo de atualização e atentos às questões da concorrência.

No contexto toyotista, desenha-se um novo processo de formação do trabalhador, que o prepara para “enfrentar as incertezas”, levando-o “a aprender a navegar em um oceano de incertezas em meio a arquipélagos de certeza” (MORIN, 2003, p. 16). A pretensão consiste em oferecer formação direcionada à flexibilidade, à rapidez e voltada para atender às demandas educativas advindas do mundo globalizado, em substituição à rigidez dos processos formativos nos moldes fordista/taylorista. Portanto, colocar a flexibilidade em lugar da rigidez significa que, pela apropriação dos processos, as possibilidades de utilização das tecnologias extrapolam o campo da ciência efetivada no produto e alcançam o conhecimento presente no produtor ou usuário. Isso nos permite afirmar que a mudança de foco na relação do homem com o conhecimento não mais ocorre, exclusivamente, com produtos prontos e acabados, construídos por outros, mas como processos. Não basta conhecer o produto; é preciso captá-lo e apropriar-se dos processos que levam a ele.

A histórica vinculação da qualidade com o mercado nos remete a perguntar: Qual a educação necessária na perspectiva do mundo globalizado? Entendemos que o foco do trabalho pedagógico deixa de ser os conteúdos como produtos acabados e passa a ser a relação processo – produto, ou seja, conteúdo – método, no sentido de que não mais é importante conhecer o produto, e sim, dominar os processos, como acontece no campo produtivo. A substituição do controle analógico pelo digital reduz a operação manual e intensifica a necessidade de se compreender o processo de trabalho, em termos teóricos e práticos, na perspectiva da sua otimização.

Dito de outra forma, o que se coloca a partir das mudanças no mundo do trabalho é uma nova forma de relação entre sujeito e objeto, agora mediada pela microeletrônica, do que decorre a valorização da relação entre teoria e prática e a preocupação pedagógica de promovê-la nos cursos de formação inicial e continuada. Não se trata mais de apenas fazer, mas de um fazer refletido, pensado, o que remete à ideia do movimento do pensamento que transita do mundo objetivo para a sua representação no plano da consciência; ou seja, o pensamento não é outra coisa senão uma imagem subjetiva do mundo objetivo, que se constrói a partir da atividade humana. (KUENZER, 2004, p. 80).

Nesses termos, a pedagogia necessária para orientar a formação do trabalhador muda substancialmente, em relação àquela de natureza taylorista/fordista, preocupada com a apropriação do conhecimento, enquanto teoria dissociada da prática que, geralmente, processava-se por meio da memorização. Trata-se de uma nova pedagogia voltada para o desenvolvimento de uma nova subjetividade, capaz de internalizar o processo de controle e, simultaneamente, trabalhar o controle interpares, preocupada com a apropriação dos conhecimentos necessários para que essa participação se efetive.

Construir uma proposta pedagógica que responda às exigências da globalização significa tratar a formação do trabalhador, no sentido de torná-lo cada vez mais competente, de acordo com os padrões de qualidade determinados pelo capital. Para tanto, ele deve saber comunicar-se adequadamente em língua portuguesa, em línguas estrangeiras e por meios eletrônicos; deve, ainda, saber localizar, colher, analisar e produzir, com rapidez, informações pertinentes à formulação de respostas aos problemas do mundo da produção; ser capaz de se adaptar às regras flexíveis do sistema produtivo; assumir a supervisão do seu próprio trabalho, responsabilizando-se pelo cumprimento das metas; ser responsável pelo aumento da produtividade; revelar compromisso com o trabalho; ser autônomo, em termos intelectuais, morais e éticos; saber trabalhar em equipe, ter uma formação geral ampliada e sólida para o trabalho; ter condições de realizar multitarefas e desejar educar-se permanentemente. Essas são competências comportamentais necessárias ao desempenho de diferentes ocupações, o que revela o deslocamento do foco da preparação para o emprego específico para formação de um indivíduo capaz de atuar em diferentes áreas do trabalho. Cabe, portanto, à educação preparar um trabalhador não mais para obedecer a ordens e , mas para conviver com imprevisibilidades, capaz de adaptar-se a novas realidades, enfim, para inovar.

Devido aos impactos das transformações ocorridas no mundo do trabalho sobre a educação, a formação do trabalhador passa a exigir conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais que possibilitem ao profissional agir intelectualmente, dominando conhecimentos científicos e tecnológicos e com competência de colocá-los a serviço da resolução de problemas da prática social e produtiva.

Nesse sentido, os conteúdos necessários à formação do trabalhador revestem-se de dimensão estratégica na perspectiva do aumento da produtividade, de acordo com o que está exarado nas Diretrizes Curriculares Nacionais de todos os níveis de ensino. Apesar de proporem

um ensino preocupado com o desenvolvimento de competências e para além do saber fazer, envolvendo os aspectos cognitivos, afetivos e atitudinais, acabam privilegiando as questões comportamentais ou motivacionais que têm por finalidade desenvolver uma postura colaborativa face às estratégias gerenciais. Não podemos negar a importância dessa formação, se ela fosse oferecida para todos. No entanto, na prática, acontece para poucos destinados a atuarem em postos mais qualificados e nos grandes centros econômicos. Para a maioria, resta uma formação precária, capaz de viabilizar o seu ingresso em ocupações igualmente precárias, ou, ainda, contribuir para sua exclusão do mercado.

Mesmo reconhecendo que, na atualidade, o capital demanda uma formação teórica mais sólida para o trabalhador produzir mais, não podemos negar que, contraditoriamente, tal fato consiste em um avanço, um benefício. No entanto, não podemos perder de vista que a demanda por trabalhadores flexíveis ocorre, em pequena escala, apenas para suprir necessidades de postos de trabalho altamente qualificados e aos demais o mercado reserva tarefas pouco qualificadas e, muitas vezes, voltadas para o campo da informalidade.

Após tentarmos compreender o modelo de gestão educacional no cenário do mundo globalizado, procuramos descobrir como o Plano Nacional de Educação trata a questão, tendo por foco principal a escola que oferece educação básica.

### 2.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: EXPRESSÃO DAS POLÍTICAS GLOBALIZADAS

O processo de globalização capitalista exigiu nova postura do governo brasileiro, comprometida com critérios universalmente aceitos de competitividade e com a construção de uma imagem do país assentada na credibilidade e na positividade. A abertura da economia, a implantação de políticas de estabilidade e de rearranjo estrutural e o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) constituíram-se nos principais marcos da inserção do Brasil no mundo globalizado. Nesse cenário, o Estado brasileiro sofreu profundas transformações, haja vista que, de forma gradual, as funções intervencionistas foram substituídas por atividades de fomento, orientação e regulação. Assim, o Estado reduziu, significativamente, o seu papel de coordenador e estruturador do desenvolvimento dos setores produtivos bem como o papel de protetor dos problemas econômicos dos Estados e municípios. Tais mudanças repercutiram, de forma muito intensa, nas políticas educacionais brasileiras, a partir da segunda metade dos anos

1990, quando elas passaram a atender, com mais ênfase, às exigências da economia globalizada, de acordo com as determinações dos organismos internacionais, principalmente instituições multilaterais de financiamento<sup>21</sup>. Tais políticas passaram a ser alinhadas ao discurso da modernização, centrado, em especial, nos temas da descentralização, qualidade, eficiência, flexibilidade, competitividade, participação e avaliação, palavras de ordem que presidem o mundo da economia e dos negócios no âmbito internacional.

Na prática, o Banco Mundial tornou-se o grande formulador das políticas educacionais brasileiras. Para tanto, estabeleceu algumas exigências fundamentais, que devem ser respeitadas por ocasião da elaboração de projetos a contarem com o seu financiamento:

- a) Focalização do gasto social no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental de crianças e adolescentes (em detrimento da educação pré-escolar, ensino médio e fundamental de adultos e ensino superior) [...];
- b) Descentralização que, no caso brasileiro, conforma-se através da municipalização do ensino [...];
- c) Privatização que, no caso brasileiro, não se realiza prioritariamente pela transferência de serviços públicos ao setor privado, mas pela constituição objetiva de um mercado de consumo de serviços educacionais, o que ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos e pela deterioração dos serviços públicos, combinadas às exigências crescentes de formação do mercado de trabalho;
- d) Desregulamentação, que se realiza pelo ajuste de legislação, dos métodos de gestão e das instituições educacionais às diretrizes anteriores, e re-regulamentação, por meio de instrumentos que assegurem ao governo central o controle do sistema educacional, particularmente mediante a fixação de parâmetros curriculares nacionais e desenvolvimento de sistemas de avaliação (HADDAD, 1998, p. 48-49).

As propostas do Banco Mundial (1995) aos países que fazem empréstimos, para enfrentarem os problemas educacionais, principalmente de acesso, de equidade e de qualidade, destacam a importância da participação das famílias no sistema de educação. No dizer do citado banco,

---

<sup>21</sup> Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A maioria das famílias já participa, pois contribui direta ou indiretamente nos custos da educação. No entanto, a participação das famílias e das comunidades em geral, pode ser incrementada se elas passam a tomar parte na administração e supervisão da escola e podem escolher entre diferentes escolas. É muito provável que os pais que participam da escola estejam satisfeitos e, o que é ainda mais importante, que contribuíam para torná-la mais eficaz. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 91) (nossa tradução).

Segundo o Banco Mundial, o propósito de melhorar a qualidade do ensino está na dependência da maior participação da família. Além do mais, essa participação é importante, na medida em que pode revelar a satisfação dos pais com a escola e o compromisso deles para com a eficácia do trabalho educativo. O banco também enfatiza a participação docente, mais especificamente, no que se refere à qualidade da aprendizagem.

A descentralização é considerada uma necessidade para reformular a administração da educação, quer em seus aspectos financeiros, quer nos administrativos. O foco está no desempenho dos sistemas de ensino baseado em resultados e na qualidade. O Banco Mundial recomenda manter a centralização das políticas quanto à definição de padrões de qualidade e ao acompanhamento e à avaliação do desempenho dos sistemas de ensino e delegar à escola a função de executar as políticas educacionais.

Nesse contexto, o Brasil assume diversos compromissos que, de um lado, são consolidados em metas e ações expressas nas políticas educacionais, destacando aquelas referentes ao Ensino Fundamental e, de outro, representam a garantia das exigências internacionais relativas à obtenção de financiamento para a área educacional. Ao conjunto de determinações internacionais que as políticas educacionais devem atender acrescentam-se as orientações emanadas de fóruns mundiais e regionais, a exemplo das conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>22</sup> e seus organismos, a fim de se discutirem questões sociais, educativas e humanas.

As propostas educativas formuladas segundo a lógica da economia globalizada devem, obrigatoriamente, contemplar medidas relativas à ampliação do acesso à educação básica, à participação ativa da comunidade, à melhoria da equidade (o que implica ampliar o atendimento

---

<sup>22</sup> São significativas: a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien – Tailândia, em 1990); a Cimeira Mundial em Favor da Infância (New York, em 1990); a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, em 1993); a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, em 1995) e a Quarta Conferência Mundial sobre Mulher (Beijing, em 1995).

aos pobres, aos negros, às minorias étnicas, entre outros), à ampliação da qualidade do ensino, à avaliação dos sistemas de ensino como um instrumento de gestão, de controle e verificação de resultados e, por fim, à gestão da escola.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais anunciam-se como “porta-vozes” da “nova era do mercado” comandada pelo capital, que rompe com as fronteiras nacionais e globaliza-se de forma cada vez mais desumanizadora. Entretanto, mediatizadas pelas lutas, pelas pressões e pelos conflitos, elas podem ser pensadas no campo das possibilidades para implantar ações comprometidas com a solidariedade e a justiça. Tais diretrizes são incorporadas às políticas públicas que “representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o Estado em ação”. (AZEVEDO, 2001, p. 5).

As determinações dos organismos internacionais foram traduzidas, no Brasil, em diferentes planos de educação, com destaque para o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Principal instrumento de política educacional, esse plano foi elaborado em decorrência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, valendo salientar que o seu êxito somente poderá ser alcançado “[...] se ele for concebido, acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma” (BRASIL, 2002, p. 143). A importância dele é derivada

[...] de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos. Nessas circunstâncias o PNE torna-se, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecidos da educação, reconhecidamente um lugar comum nas plataformas e nos programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político (SAVIANI, 2007, p. 4).

O referido plano expressa a política educacional - os rumos da Educação no país - elaborada sob os desígnios da globalização, portanto, comprometido com a redução dos gastos

públicos e com a responsabilidade de atender aos requerimentos de um Estado mínimo, tendo por horizonte colaborar para tornar o país atraente e eficiente face ao fluxo do capital financeiro internacional.

O modelo de organização e de gestão da educação, instaurado no Brasil em tempos de globalização, está ancorado na descentralização vista nas dimensões política, administrativa e social. Quanto à dimensão política, podemos dizer que a descentralização consiste na estratégia de redistribuição do poder político do governo central para o estadual e o municipal. Explica-se como meio para democratizar o poder, uma vez que amplia os níveis de participação dos cidadãos e multiplica as estruturas de poder, com a finalidade de conseguir melhor eficácia da gestão pública.

Na perspectiva administrativa, a descentralização pressupõe a transferência de responsabilidades, atribuições e funções entre as esferas de governo federal, estadual e municipal ou entre setores envolvidos. A preocupação aqui é eliminar intermediações burocráticas e favorecer contato mais próximo com o cidadão, na expectativa de obter maior fidelidade às demandas sociais e melhor desempenho da administração face aos objetivos propostos. Desse modo, a descentralização contribui para facilitar a relação do usuário com o Estado, uma vez que a simplificação da burocracia possibilita atender, de modo mais efetivo, às singularidades das solicitações.

A dimensão social da descentralização configura-se como a participação social na gestão pública. Consiste na estratégia de preparação de grupos sociais a fim de enfrentarem os problemas da gestão pública local, quer criando-se mecanismos institucionais para a tomada de decisões, de acordo com a vontade coletiva dos participantes de tais grupos, quer se formando instituições para exercerem as funções de fiscalizar e controlar a gestão dos serviços públicos.

A descentralização é, também, considerada pelo ângulo da transferência ao setor privado de tarefas de competência exclusiva do setor público. Em geral, tais práticas se justificam pela necessidade de se reverter o paternalismo do Estado mediante a participação da população organizada em favor da prestação de serviços públicos de qualidade para todos.

No Brasil, a nova lógica de governabilidade da educação pública sustenta-se na descentralização, organizada em três níveis: entre as diferentes instâncias governamentais, com foco na municipalização, na escola e na sociedade. Distribui-se poder e criam-se possibilidades de autonomia de gestão e de controle social dos recursos públicos. Trata-se, então, de uma opção

política importante para impulsionar a melhoria dos serviços prestados à sociedade. Esse modelo sinaliza para a descentralização como forma de desburocratizar e de implantar novas formas de gestão da esfera pública centrada na autonomia e na busca de apoio para o Estado, no que concerne a sua responsabilidade social com a educação.

A questão da descentralização, no Brasil, não é nova, mas somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 converteu-se em lei. O Art. 211 organizou, de forma inovadora, o sistema educacional entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, por via do Regime de Colaboração que, posteriormente, foi reformulado pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério<sup>23</sup>. Em 19.12.2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento de Educação Básica –, que amplia o âmbito de incidência do Fundo do Ensino Fundamental para Educação Infantil (creches e pré-escolas), para o Ensino Médio integrado, para a educação profissional e para a educação de jovens e adultos (EJA), englobando os meios urbano e rural e as modalidades da educação especial e da educação indígena. Aumenta, também, o aporte de recursos na constituição do Fundo<sup>24</sup>, que vai possibilitar o atendimento de um número maior de alunos. Supomos que, para tal medida surtir os efeitos esperados, o governo deve investir em melhorias das condições de trabalho do professor.

No que tange ao Regime de Colaboração, vale considerar o grau em que se dão as relações entre as instâncias governamentais (União, Estados, Distrito Federal e municípios) e as relações entre o Estado e a sociedade. Na maioria das vezes, o que efetivamente ocorre é a transferência de problemas e encargos – sem os aportes financeiros, técnicos e materiais necessários – do poder central aos Estados, municípios e escolas, o que beira à desresponsabilização da União e ao desrespeito às reais condições das outras instâncias de poder.

---

<sup>23</sup> Trata-se de um Fundo composto “por 15% dos recursos provenientes da parcela estadual e municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da parcela estadual do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)” (SAVIANI, 2007, p. 87). O Fundo estabelece que os recursos serão distribuídos entre cada Estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental; que a união fará complementação de recursos quando, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido.

<sup>24</sup> “Os 15% de contribuição de Estados, DF e municípios foi alterado para 16,66% no 1º ano; 18,33% no 2º ano; 20% a partir do 3º ano, sobre os mesmos fundos envolvidos no FUNDEF, além de 6,66% no 1º ano; 13,33% no 2º ano; 20% a partir do 3º ano, sobre: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMO); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios – ITR”. (SAVIANI, 2007, p. 91).

A municipalização, entendida como alternativa de descentralização financeira, consiste em contraponto à crise de racionalidade do Estado e na estratégia política de redução dos gastos públicos, na perspectiva de compartilhá-los com a sociedade, utilizando-se mecanismos de mercado. Na realidade, a ampliação da autonomia administrativa, financeira e pedagógica dos municípios não tem acontecido de forma convincente. Os municípios pouco conseguiram aumentar a sua eficiência e eficácia administrativa e envolver a comunidade nas questões locais. A autonomia dos municípios e das escolas passa a ser regida pela questão financeira.

O aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica dos municípios e das escolas implica propor uma reestruturação organizacional fundada no incremento da criatividade, independência, responsabilidade e compromisso local, e a participação da comunidade escolar e outros agentes na captação, implementação, mobilização e canalização de recursos adicionais, com vistas a baixar o coeficiente custo-benefício. É uma perspectiva que objetiva reduzir a mediação estatal e “fortalecer” a sociedade civil no que tange à responsabilidade pelo incremento financeiro. (BUENO, 2004, p. 183).

Atribuir à sociedade civil a responsabilidade com financiamento de práticas educativas – estratégia defendida pelos privatistas – pode colaborar para o desvio do dinheiro público dos serviços educacionais e, desse modo, a escola, à mercê da contenção de gastos, tornar-se cada vez mais pobre ou, mais precisamente, uma Instituição sem condições de oferecer uma formação cidadã, confirmando ela própria a sua discriminação na sociedade e contribuindo para o aumento da marginalização social. Esse impulso descentralizador, desencadeado pela esfera federal do governo, ocorre fundamentado no discurso de repúdio ao centralismo e de defesa da democracia como forma de valorizar a instância local, no sentido de atribuir maior autonomia aos municípios e às escolas.

Em termos da descentralização da União para outros setores governamentais ou não-governamentais, vale considerar que o Plano Nacional de Educação<sup>25</sup> é composto de duzentos e noventa e cinco metas, das quais cento e sessenta (54,3%) estão assinaladas por asteriscos<sup>26</sup>, que indicam as responsabilidades de execução. Das cento e sessenta, trinta e duas (20%) competem à

---

<sup>25</sup> Versão do Plano Nacional de Educação distribuído pela Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Desporto, datado de 2002.

<sup>26</sup> \* Metas cuja execução depende da iniciativa da União. \*\* Metas cuja execução depende dos Estados, dos municípios ou de outras instituições e conta com o apoio da União.

União, e cento e vinte oito (80%) aos Estados, aos municípios ou à iniciativa privada e aos setores não-governamentais, com a colaboração da União. Compete aos Estados e aos municípios, com o apoio da União, executarem metas de grande porte, conforme demonstra o exemplo seguinte: “Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo” (BRASIL, 2002, p. 79).

No caso das metas cuja execução depende da iniciativa da União, a maioria trata fundamentalmente de assegurar, manter e organizar o sistema educacional brasileiro, como ilustra esse exemplo: “incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos” (BRASIL, 2002, p.31).

No conjunto dessas metas, estão aquelas que tratam da função de controle e de avaliação do sistema educacional, uma evidência de que essas tarefas serão prioritariamente exercitadas pelo governo federal, desenhando-se novo perfil para o Ministério da Educação, a quem compete

mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas [...]. (BRASIL, 2002, p. 137).

Na verdade, a descentralização, instituída na Constituição Federal de 1988, atribuiu aos municípios poderes para eles criarem os próprios sistemas de ensino. Isso os tornou autônomos, com o direito de emitirem normas, pareceres, resoluções e de estabelecerem políticas educacionais relativas, em especial, à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, na perspectiva de um Regime de Colaboração, e não mais de hierarquização. De acordo com tal regime, os municípios foram instigados a incluir nas respectivas Leis Orgânicas (LOs) um capítulo sobre Educação Municipal, a elaborar os Planos Municipais de Educação (PMEs) e, ainda, a constituir seus Conselhos de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs).

No capítulo destinado à Educação, as Leis Orgânicas podem incluir regras próprias de financiamento, criar fundos específicos, aumentar a alíquota dos recursos para investimentos e livrar os recursos destinados à educação de outros usos. Os planos municipais devem ser elaborados, em conformidade com os Planos Estadual e Nacional de Educação, como

instrumentos capazes de consolidar as políticas educacionais, que devem ser construídas com a participação da população local, sob a coordenação dos Conselhos Municipais de Educação. Tais planos devem preocupar-se em converter os problemas diagnosticados na localidade em prioridades, metas e ações exequíveis, em determinado tempo e com quais recursos. Os Conselhos devem ter funções: consultiva (respondem a consultas sobre questões educacionais); normativa (estabelecem normas e regras a serem respeitadas no sistema municipal); deliberativa (tomam decisões relativas aos rumos da educação municipal) e fiscalizadora (acompanham e controlam o cumprimento das normas sobre seu âmbito de alcance).

Importa, ainda, destacar que, no Brasil, a atual política de educação prevê a descentralização dos serviços educacionais para as escolas, sobretudo, aquelas ligadas à rede pública estadual. Um exemplo disso é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), originalmente chamado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMPE). Esses programas revelam uma tendência muito forte em transferir para as escolas muitas responsabilidades juridicamente pertencentes ao Estado, ou seja, por considerá-las instituições autônomas, portanto, capazes de otimizar os recursos a elas repassados.

Tal tendência se identifica, prioritariamente, como um processo de desconcentração, que pode converter-se em práticas de descentralização. Diferentemente da descentralização, a desconcentração consiste em uma política que se ocupa com os interesses do poder central, acompanhados da intenção de fazer com que as decisões cheguem mais perto do espaço em que a prática educativa acontece. Por esse ângulo, temos um fluxo descendente do poder central para a escola. A descentralização implica que se desenvolva o fluxo inverso do poder local para o central. Não podemos negar a importância da transferência de recursos e de atribuições para a escola, pois esse pode ser o caminho para se chegar à efetiva descentralização. Assim, a complexa relação entre desconcentração e descentralização extrapola o campo da linearidade e alcança significação histórica. A transferência de responsabilidades para a escola pode colaborar para aflorar, de forma concreta, o potencial democrático da descentralização.

Ao que tudo indica, no Brasil, as políticas educacionais, no contexto da globalização, estão subordinadas ao mercado (dinheiro) e ao poder administrativo, que se constituem forças de integração social e ditam as normas para a coordenação de ações de forma objetiva, escondendo a capacidade interativa das pessoas. Nesse cenário, a sociedade civil é regida por leis anônimas,

que funcionam à semelhança da “mão invisível do mercado”, em que não há espaço para a comunicação.

Assim, as políticas educacionais vão perdendo seu espaço de fomentadoras do desenvolvimento cultural e também o seu caráter público, isto é, de fortalecimento do reconhecimento do princípio da democracia popular [...]. As políticas educativas como parte das políticas públicas são continuamente manipuladas para reforçar as iniciativas governamentais, adaptando-se e se convertendo em elemento de manipulação de diferentes estruturas locais, regionais ou internacionais. (BRENNAND, 1998-1999, p. 142).

Aqui vale refletir sobre a importância da educação como um processo capaz de reestabelecer o potencial de racionalidade comunicativa, suplantado pelo domínio de uma cultura de forma estrategicamente racionalizada. Nesse sentido, os saberes, para se tornarem válidos, devem ser consensualmente reconhecidos e justificados de forma intersubjetiva por argumentos marcados pela racionalidade comunicativa. Trata-se, então, de pensar a educação como uma ação pedagógica voltada para o fortalecimento da racionalidade comunicativa, em busca do entendimento sem coação, na expectativa do processo de emancipação da sociedade. A escola se converte em espaço de interação preocupada com a formação de competências comunicativas, capazes de transformar os alunos em sujeitos competentes para o agir comunicativo.

O Plano Nacional de Educação, no momento em que reafirma a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, orienta que ela deve ser pautada pelo princípio da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola. A palavra participação aparece nas metas de todas as modalidades de ensino, abordadas no PNE, sempre no sentido de envolver professores, alunos, pais, funcionários e a comunidade externa para a resolução dos problemas da educação no país.

A participação no campo educativo envolve, ainda, parcerias da escola com as organizações governamentais e não-governamentais (ONGs), articulações com Empresas, além das práticas de voluntariado. O PNE estimula parcerias com agências governamentais e instituições privadas, a fim de desenvolver a política educacional de formação inicial e continuada da força de trabalho; com o Ministério do Trabalho, com universidades, CEFETs, escolas técnicas de nível superior, Serviço Nacional de Aprendizagem e a iniciativa privada,

visando à criação de um quadro de formadores para a área tecnológica e profissional; com áreas de Assistência Social e Cultural, para tornar disponíveis aos alunos cegos os meios necessários para aprendizagem; com áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social, a fim de conseguir órteses e próteses para todos os educandos que necessitem de atendimento especializado; e com a Política Nacional do Trabalho, tendo em vista a criação de programas de qualificação profissional e de inserção no mercado de trabalho de alunos portadores de necessidades especiais.

O envolvimento da comunidade, tida como responsável pela educação, principalmente quanto à garantia de padrões mínimos de qualidade para os serviços destinados aos segmentos mais pobres da população, em alguns momentos, parece constituir-se no único caminho para a consolidação da democracia. Assim, a esperança por uma escola pública de qualidade sustenta-se na força e na capacidade de organização da comunidade, na participação das famílias, dos empresários, de grupos sociais etc.

O PNE estabelece a participação da sociedade na educação, por meio de vários conselhos<sup>27</sup>, compreendidos como instâncias capazes de possibilitar a intervenção da sociedade, na esfera do poder público, por intermédio da representação coletiva. A comunidade se faz representar por conselheiros eleitos, com o propósito de que os interesses dela sejam contemplados no momento da definição de políticas públicas.

Em termos formais, os conselhos existem para legitimar o poder constituído, o que, em verdade, somente ocorre pela participação decisória. Na visão habermasiana, a decisão participativa se legitima quando destinatários se sentem autores das decisões tomadas. A participação leva o indivíduo a deixar de ser subordinado, de ser tutelado, para ser corresponsável pelo que foi decidido.

Não basta, pois, haver conselhos constituídos que se reúnem sistematicamente, mas que eles participem das decisões, inclusive da legislação que regula o seu funcionamento. A

---

<sup>27</sup> São vários os conselhos instituídos por legislação federal, frutos da mobilização da sociedade: Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, vistos como órgãos de formulação e fiscalização da política de educação em âmbito administrativo; conselhos escolares, espaços destinados à formulação, ao acompanhamento e à avaliação da política educativa desenvolvida no interior da escola; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), colegiado criado em nível federal, estadual e municipal para fiscalizar a aplicação dos fundos destinados às escolas; Conselho Tutelar, responsável pela execução da política de defesa dos direitos da criança e do adolescente no município e pela fiscalização das instituições assistenciais localizadas nesse espaço administrativo; além do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa-Escola Federal, com a finalidade de fiscalizar a execução da política de destinação de tal bolsa, e os conselhos temáticos, a exemplo do Conselho de Alimentação e de Saúde.

construção da decisão acontece com base no melhor argumento. “[...] A argumentação permanece o único meio disponível para se certificar da verdade, porque não há outra maneira de examinar as pretensões de verdade tornadas problemáticas” (HABERMAS, 2004a p. 48-49).

Para que isso aconteça, o ambiente deve estar livre de coerções internas e externas. É importante pensar como desenvolver a participação na perspectiva de tomada de decisão, envolvendo pessoas que têm grande *déficit* de comunicação decorrente da racionalidade reinante nos sistemas econômico, político e social, inibidora do potencial comunicativo das pessoas. Caminhar na direção de construção de nova racionalidade implica entender que os sujeitos sociais têm um potencial comunicativo que pode ser liberado por meio de aprendizagens centradas em redes de relações intersubjetivas, capazes de instituir uma cultura emancipada em face da opressão que caracteriza a vida em sociedade. Aqui reside a importância da comunicação livre e emancipada como um recurso para a humanização do mundo atual.

A Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VII, estabelece que o ensino será ministrado de forma a garantir um padrão de qualidade, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nos Artigos 74 e 75, esclarece e normatiza o sentido de qualidade do ensino, em termos de “padrão mínimo” articulado aos custos por aluno. Esses dispositivos legais foram traduzidos em metas do Plano Nacional de Educação, que tratam da qualidade como algo a ser perseguido por ocasião do desenvolvimento das políticas educativas, a exemplo da meta a seguir: “regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem” (BRASIL, 2002, p. 43).

O termo “qualidade” tem vários significados e possibilita diferentes interlocutores dialogarem sobre a questão. Na atualidade, ecoa como “uma palavra de ordem, um grito de guerra”, no sentido de agregar todos os esforços para enfrentar os problemas educacionais. Na linguagem do mundo globalizado, esse vocábulo tem o caráter mercantil de distinguir um bem ou serviço de outros oferecidos em iguais condições pelo mercado, visando atender às necessidades da população. Na Empresa, a qualidade volta-se para conseguir o máximo de resultados com o mínimo de custo. No campo da educação, identifica-se com os resultados obtidos, sobretudo, em termos de percentuais de aprovação, de retenção, de evasão e de permanência. Subjacente a tais evidências, está a lógica da competição existente no mercado.

Em geral, a qualidade encerra dois sentidos: a passagem da melhoria quantitativa à qualitativa e a melhoria destinada para poucos, o que significa privilégio. O discurso hegemônico da qualidade abafa, de certa forma, o problema da democratização e se ocupa em focalizar a transposição dos parâmetros qualitativos empregados no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educacionais e para os processos pedagógicos.

A década de 1990 parece que se constituiu no momento áureo da transposição da lógica do setor produtivo para a educação, sob a égide da qualidade total. Nesse sentido,

[...] o termo qualidade assumiu uma significação singular, diversa das outras épocas. Está mais ligado a uma determinada concepção de qualidade dos processos industriais, que a administração científica convencionou chamar “qualidade total”. Para implementação do conceito, uma série de procedimentos são aplicados por uma gestão ou gerência de qualidade total – GQT. (SOUZA, 2001, p. 41).

No mundo dos negócios, por exemplo, a qualidade em educação também teve diferentes significados, ao longo da história, mas nunca teve a centralidade alcançada nos dias atuais. Uma questão, no entanto, parece sempre subjacente às decisões educacionais: a necessidade de atender às demandas e às exigências do mercado. Nesse sentido, a educação deve responder e ajustar-se a tais demandas e exigências e munir-se de instrumentos de medição capazes de identificar em que grau se aproxima ou se distancia do mercado e, conforme o caso, propor medidas corretivas. A dimensão mensurável da qualidade constitui-se no indicador básico para demonstrar o grau de eficiência do sistema, tendo por referência o mercado. Para ser eficiente, o sistema educativo deve revelar capacidade de competir e de apresentar resultados mensuráveis captados por sistema de avaliação elaborado externamente.

A concepção de qualidade proposta pelo PNE, decorrente dos órgãos internacionais que financiam os principais projetos educacionais do país, está voltada para processos de controle e manipulação que servem de substrato para reprodução social. A concepção de qualidade é imposta ao sistema educacional confirmando o uso da razão instrumental.

O modelo de gestão escolar, anunciado no Plano Nacional de Educação, está orientado pelos objetivos da desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, “[...] devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu

cotidiano” (BRASIL, 2002, p. 136) e com a representatividade da comunidade educacional e realizar a escolha da direção por formas que “[...] associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares” (BRASIL, 2002, p. 136).

Nesse cenário, ganha relevo especial a formação do gestor escolar, no sentido de prepará-lo para dar conta das novas exigências postas para escola no mundo contemporâneo. Optamos por estudar o Progestão, por entender que ele expressa as bases para um modelo nacional de gestão escolar.

#### 2.4. O PROGESTÃO: INSPIRAÇÃO PARA UM MODELO NACIONAL DE GESTÃO ESCOLAR

O Progestão foi organizado para formar profissionais com competência para gerir uma escola que sofre forte influência do mundo globalizado e passa por profundas transformações. Ela é desafiada a atender a demandas postas em duas direções: local e global. Ao mesmo tempo, o modelo de escola proposto parece declinar da “centralidade do indivíduo” em prol de um sujeito mais articulado socialmente. Por outro lado, parece não cumprir o seu papel de integração social e de emancipação, uma vez que não está centrada na comunicação nem expressa, explicitamente, preocupações em formar cidadãos autodeterminados.

A gestão pensada para essa escola tem características e exigências próprias. Segundo o Progestão,

Para efetivá-la, devemos observar procedimentos que promovam o envolvimento, o comprometimento e a participação das pessoas. Torna-se necessário exercer funções que fortalecem a presença e a atuação das pessoas envolvidas. O modo democrático de gestão abrange o exercício do poder, incluindo os processos de planejamento, a tomada de decisões e a avaliação dos resultados alcançados. Trata-se, portanto, de fortalecer procedimentos de participação das comunidades escolar e local no governo da escola, descentralizando os processos de decisão e dividindo responsabilidades. Nas escolas e nos sistemas de ensino, a gestão democrática tem por objetivo envolver todos os segmentos interessados na construção de propostas

coletivas de educação. (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 15).

A participação não ocorre de forma espontânea, mas como um processo de natureza coletiva que, para se materializar de forma efetiva, necessita de mecanismos institucionais viabilizadores e incentivadores de práticas participativas no interior da escola, tais como: escolha dos dirigentes<sup>28</sup>; participação em reuniões e em assembleias gerais; a constituição de colegiado ou conselho escolar, de grêmio estudantil, de associação de pais e mestres, entre outros. São importantes as recomendações apresentadas por esse Curso sobre a dinâmica e a finalidade dos mencionados mecanismos, a saber:

a) *As reuniões com a comunidade escolar*, com o propósito de favorecer a comunicação horizontal, na perspectiva de uma convivência democrática, o que exige organização e a produção de resultados;

b) *Reuniões com professores*, com o objetivo de discutir questões voltadas para a melhoria da aprendizagem, ligadas, preferencialmente, ao campo pedagógico, focalizando aspectos técnicos, metodológicos e organizacionais da prática docente;

c) *Assembleia escolar*, como um mecanismo de democracia direta, para congregar a comunidade interna e, em algumas situações, a externa, com a finalidade de tratar de temas de interesse geral;

d) *Colegiado escolar ou conselho escolar*, como importante espaço de mediação, interlocução e compartilhamento das decisões no interior da escola. Formado por representantes dos diferentes grupos da comunidade escolar e local, tem por “[...] principal meta desenvolver ações compartilhadas, contando com a representação dos diversos segmentos da comunidade local e escolar” (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 81);

e) *Grêmio estudantil*, entendido como espaço agregador de alunos da educação básica e seus líderes. Tem por finalidade envolvê-los nos processos de tomada de decisão e na

---

<sup>28</sup> “Entendemos que a forma de escolha do dirigente escolar não define a qualidade do ensino, mas nela interfere significativamente, impulsionando ou não a formação de cidadãos participantes da vida na escola. Contudo, associado à forma de ocupação do cargo de diretor, é importante destacar os processos de tomadas de decisão na escola, por meio do envolvimento regular e significativo dos membros da comunidade local e escolar. As pesquisas indicam que as escolas com melhor desempenho e mais coesas são aquelas cujo gestor é mobilizador e aberto a mudanças” (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 77-78).

implementação de ações voltadas para o exercício da cidadania;

f) *Associações de pais e mestres* (APMs), que têm por competência básica estabelecer e dinamizar canais de participação da comunidade no planejamento e no desenvolvimento das ações da escola. Em algumas situações, tais associações “[...] acabam tornando-se apenas instâncias alternativas de financiamento das unidades escolares” (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 89);

g) *Trabalho em equipe*, como espaço próprio para gerar inovações e ampliar as possibilidades de obtenção dos resultados;

h) *Regimento escolar*, instrumento de construção da convivência na escola, tem por finalidade definir e viabilizar o amparo legal para o exercício da democracia na escola, mostrando os limites, as possibilidades, os direitos e os deveres, bem como as normas a serem cumpridas.

Entre os mecanismos de participação, destacamos os colegiados, para além dos que são próprios da escola, a exemplo dos Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Acompanhamento e Supervisão dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e os Conselhos de Alimentação, entre outros. A interação com esses conselhos amplia as possibilidades de a escola participar da vida da sociedade e de articular interesses sociais com o seu trabalho educativo. Apesar de terem atribuições diferenciadas, todos os conselhos têm condição de

[...] contribuir para ampliar os espaços e incorporar novos sujeitos na formulação de políticas e programas e para o controle público dos sistemas de ensino e unidades escolares. São órgãos deliberativos ou consultivos importantes para a produção democrática de ações e políticas educacionais. (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 54).

Nesse modelo de gestão, a participação surge como o principal vetor para a organização da escola como um espaço democrático e caracteriza-se por uma força através da qual os componentes dessa Instituição reconhecem e assumem que têm competência, vontade e poder de

influenciar a sua dinâmica educativa. Toda ênfase está no entendimento de que o êxito de uma organização “depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria ‘um todo’ orientado por uma vontade coletiva”. (LUCK, 2001, p. 15). A demanda dos que compõem a escola para participarem do processo decisório vem acompanhada do envolvimento de todos na realização das múltiplas tarefas de gestão. Nesse cenário, impera o conceito de autoridade compartilhada, por meio da qual o poder é delegado a representantes da comunidade escolar, e as responsabilidades são assumidas em conjunto.

A participação constitui-se, também, como um recurso fundamental para a criação de um clima organizacional positivo, o que implica estabelecer um ambiente em que as pessoas gostem do que fazem e sintam prazer em interagir, ou seja, um clima em que os sujeitos envolvidos sejam capazes de agir de forma participativa e comprometida. “A escola é onde o **nós** aflora e deve ser cultivado. É um lugar onde nos construímos, individual e coletivamente, como cidadãos deste mundo” (PENIN; VIEIRA, 2001, p. 73).

Prioritariamente, o ambiente escolar deve oferecer aos alunos condições para que eles se sintam valorizados, estimulados para aprender e mantenham sua autoestima elevada. O desenvolvimento de laços afetivos dos alunos com a escola e com os professores favorece a curiosidade, o desejo de descobrir, investigar, construir soluções para os problemas estudados. Além disso, possibilita a agregação desses sujeitos em torno de interesses e de compromissos estabelecidos no projeto da escola, vista como um espaço público. Assim,

a gestão democrática participativa constitui o modo próprio de organização e funcionamento das escolas públicas. Isso as diferencia, pois nelas as experiências educativas envolvem necessariamente o exercício da cidadania. Alunos, pais, professores, funcionários e membros da comunidade, ao participarem da vida escolar, educam e são educados na construção de um bem público comum. (DOURADO; DUARTE, 2001, p. 37).

O Progestão chama a atenção para o fato de que a participação da comunidade (especialmente dos pais) não pode ser vista somente como um direito de controle democrático sobre os serviços educacionais prestados à população, mas também como uma necessidade pedagógica, no sentido de aproximar a formação do cidadão das suas reais aspirações. Quanto

mais os pais conhecerem os problemas da escola, mais condições têm de reivindicar do Estado providências e soluções para os problemas detectados.

O Progestão orienta a articulação da escola com a comunidade, e vice-versa, por meio de parcerias<sup>29</sup>, com a finalidade de resolver problemas e enfrentar desafios comuns e construir, conjuntamente, novas perspectivas para a educação. Fazer parcerias implica verificar a importância da ação para as instituições envolvidas, ou seja, negociar o que efetivamente será realizado. O processo de negociação envolve a análise da capacidade de assumir os compromissos firmados e de diálogos das instituições candidatas a parcerias, com a finalidade de definir, com clareza, as atribuições e os benefícios a serem alcançados, bem como o estudo do potencial avaliativo e técnico das instituições envolvidas. O importante para a escola é usufruir ao máximo das parcerias, sem, contudo, deixar que elas determinem os rumos do trabalho educativo.

Na ótica do Progestão, a parceria não exige o Estado de garantir a toda a população educação pública e gratuita de qualidade, o que exige, necessariamente, investimentos públicos para esse setor. Também não implica “privatizar” a escola, mas um caminho para ajudar a viabilização de melhores condições de ensino. Possibilita a escola, em algumas situações, resolver seus próprios problemas de forma mais ágil e competente, em substituição a práticas dependentes da boa vontade e de favores políticos. É uma forma de o setor produtivo direcionar seus investimentos para fins sociais, culturais e educacionais, convertendo-os em lucros, na perspectiva de melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e da sociedade. Entendemos que essa argumentação pode ser procedente, no entanto, parece não ter sustentação face aos objetivos do Estado mínimo. Por outro lado, é possível admitir que a parceria não é um caminho para a solução de todos os problemas da escola pública, mas é uma alternativa que pode contribuir para atenuá-los em complementação à ação do Estado. De qualquer modo, a parceria confirma que o poder público não vem cumprindo as suas responsabilidades e que não é mais o único provedor das soluções dos problemas da educação pública.

---

<sup>29</sup> As parcerias mais comuns acontecem por meio de campanhas desenvolvidas para resolver problemas de uma ou mais escolas; doação de produtos, serviços, materiais; cessão de espaço físico e de recursos humanos para a escola; a celebração de convênios, visando ao uso de laboratórios e equipamentos; assessoria, tendo em vista a formulação de projetos específicos; patrocínio de eventos esportivos, culturais, festivais e feira de ciências; oferecimento de prêmios; oferta de vagas em atividades formativas para alunos e professores; oferta de bolsas de estudo para professores; desenvolvimento de programas de estudos complementares para alunos com dificuldades de aprendizagem, entre outras.

O mencionado programa de formação de gestores pressupõe a interação como o lastro para a gestão escolar enfrentar problemas, encaminhar soluções e desenvolver experiências inovadoras. A interação envolve “estar juntos” no dia-a-dia, enfrentar dificuldades e superar divergências. Para isso, é preciso formar uma equipe e “criar um espírito de trabalho coletivo, no qual as diversidades pessoais não se constituam entraves, mas se transformem em riquezas que as unam e se complementem na busca de objetivos comuns” (ABREU; MOURA, 2001, p. 112). Nesse sentido, vale observar que a

construção e o desenvolvimento do convívio democrático na escola é um processo que se realiza a cada dia, com a participação de toda a comunidade interna e externa. Esses processos exigem planejamento seguro de todas as ações, associando-as, incondicionalmente, ao projeto pedagógico. [...] o convívio democrático exige respeito à diversidade cultural (CARVALHO, SILVA, 2001, p. 133).

O convívio democrático encontra obstáculos, tais como: violência (ação que causa prejuízos à vida e à saúde e se materializa através de maus-tratos, de privação de liberdade e de opressão); conflito (divergência de ideias, interesses, gostos, aspirações entre gerações); antagonismo (a forma de interação social caracterizada pela incompatibilidade e imposição de interesses e ideias e a ausência de diálogos).

De acordo com o modelo de gestão, que tem como uma de suas preocupações centrais construir e desenvolver a convivência democrática, esses obstáculos devem ser enfrentados pela negociação, envolvendo diferentes sujeitos. Ao que parece, a negociação é aqui “[...] utilizada, não para equilibrar os diversos interesses, e sim, para gerar uma convenção. Geralmente, nesse processo, os negociadores se apóiam em ameaças e promessas que serão executadas nas reuniões” (BRENNAND, 2006b, p. 39). Os resultados da negociação, muitas vezes, são construídos por meio de manipulações, deságuam em soluções impostas e causam constrangimentos. Trata-se de um agir sobre os outros, o contrário de um agir com os outros.

Tudo indica que, nessas negociações, não há um acordo racionalmente motivado, apoiado em argumentos que convençam a todos os envolvidos. Elas não seguem o princípio do discurso, considerando que os participantes se limitam ao uso da linguagem, em função de um agir estratégico, reforçando as suas potencialidades perlocucionárias, em detrimento das forças

ilocucionárias. A solução construída não provém do poder de força do melhor argumento, por isso se apresenta frágil, pouco confiável e de durabilidade questionável.

Nesse caso, estamos lidando com negociadores que não se comunicam livremente, não cobram justificção das pretensões de validade levantadas e não convencem os outros reciprocamente dos seus argumentos. Portanto, não há, se observamos os fatos pelo lado normativo, uma formação equitativa de compromissos. Em contrapartida, o compartilhamento das ações e decisões tomadas por meio de mecanismos de participação colegiada favorece o processo de construção da autonomia da escola e da democratização de sua gestão. O Progestão trata a autonomia como a possibilidade e a capacidade de a escola construir, de forma participativa, um projeto educativo voltado para os interesses das comunidades interna e externa.

Na perspectiva do Progestão, que defende o modelo de gestão compartilhada, o projeto pedagógico abarca o planejamento estratégico que consiste, basicamente, na apresentação das formas de operacionalizar e de implementar todas as ações planejadas, definindo o modo de ser e de fazer da escola, orientado para resultados com forte e abrangente visão do futuro. Nesse modelo de gestão, a preocupação central é com as metas, com os resultados e com a otimização, eficiência da ação educativa, não importando as condições concretas de trabalho da escola.

Em busca de resultados mais efetivos e competitivos para a educação, o planejamento estratégico surge como um importante instrumento de gestão. Estratégia<sup>30</sup> significa um conjunto de decisões que orientam e mobilizam as instituições para construir o seu futuro, perante o contexto em que estão inseridas. Define o caminho para obter, de forma diferenciada, os objetivos propostos.

Em geral, a estratégia envolve um alto grau de incerteza, e a necessidade de gerir a incerteza exige planejar, em termos de probabilidade e, não, de lógica, considerando que a organização não tem controle do ambiente externo. Planejar estrategicamente pressupõe

---

<sup>30</sup> A palavra estratégia vem do grego *strategós* – o mesmo que general superior – que era o magistrado na antiga Atenas e também o encarregado da proteção militar da *polis* contra os inimigos externos. Os generais – *strategós* – eram em número de dez, todos eleitos pela assembleia do povo. Um dos dez eleitos era destacado para ser o comandante – em chefe – denominado *autocrátor*, podendo governar a cidade por muito tempo, como foi o caso de Péricles (político ateniense, exerceu profunda influência sobre seus concidadãos, foi reeleito *strategos* por quinze vezes, chefiando o Estado de 443 a 429 a.C.). Os *strategós* comandavam as forças armadas, determinavam as importâncias a serem pagas pelas cidades e pelos aliados e se encarregavam das negociações de paz (ROSA, 2004, p. 20).

programar a Instituição, em sua totalidade, a partir de suas fragilidades e potencialidades para se alcançar o desempenho almejado.

Nesses moldes, o planejamento estratégico é entendido como um processo<sup>31</sup> cuja finalidade mais ampla consiste em produzir decisões e ações orientadoras da maneira de ser e agir da organização escolar, em termos de resultados, na perspectiva de futuro. Tal forma de planejar tem como lastro o esforço coletivo para o alcance das pretensões do grupo.

A visão estratégica dá unidade aos esforços que a escola realiza para melhorar a qualidade dos serviços educacionais que presta. Cria condições para a transformação de ideais em realidade. Permite que todos os esforços que a escola realiza, em qualquer área - administrativa, pedagógica, de apoio ao aluno, de gestão, de relações com os pais e com a comunidade, de infra-estrutura - tenham unidade e sejam coerentes com o objetivo de obter um desempenho superior. (XAVIER; SOBRINHO, 1999, p. 122)

O processo de planejamento estratégico tem se desenvolvido com outras denominações, com destaque para o planejamento participativo e o planejamento por resultados. Na verdade, essas formas de planejar se articulam e, em algumas situações, confundem-se com o projeto pedagógico da escola. São movimentos de um mesmo processo que pretende organizar a escola para cumprir, da melhor maneira possível, a sua função educativa. Desse modo, o projeto pedagógico aponta o rumo que a prática educativa deve tomar em direção ao futuro, e o plano estratégico assegura a concretude da identidade da escola, visando à melhoria, predominantemente quantitativa dos seus resultados. Nessas circunstâncias, o ato de planejar parece servir para transformar a escola em uma Instituição empreendedora e competitiva, como ocorre com as empresas de sucesso.

Conforme o Progestão, a gestão escolar tem imensa responsabilidade com a organização do espaço físico e do patrimônio. Gerir o patrimônio significa coordenar o uso dos recursos materiais, a infraestrutura, os equipamentos e preservar a sua dimensão imaterial expressa nos

---

<sup>31</sup> Processo – é um conjunto de causas que produzem um efeito. Isso equivale a dizer que um processo é constituído por pessoas, equipamentos, materiais, métodos etc., combinados de modo a produzirem algo (material ou não). Em termos gerais, denomina-se *produto* o resultado de um processo. Assim, um produto pode ser material ou não, dependendo da natureza do processo: um dos produtos do processo biblioteca é o “empréstimo de livros”. [...] Em outras palavras, todo produto é feito de um processo [...]. (SOUZA, 2001, p. 45-46)

símbolos, na memória e na história da escola. A existência de um prédio só se justifica se ele abrigar uma Instituição escolar capaz de desempenhar sua função social.

De fato, a escola não é um espaço físico qualquer. Um prédio escolar deve obedecer a critérios específicos de construção, em termos de planta e de materiais. A escola tem finalidades específicas e seus espaços físicos devem ser pedagógicos. Ela deve expressar, no concreto de sua arquitetura, da sua engenharia construtiva, da definição de seus ambientes, nas características de seu mobiliário e equipamentos, um projeto pedagógico. O conjunto físico da escola é um meio fundamental para o alcance dos fins educativos estabelecidos nesse projeto. (MARTINS; AGUIAR, 2001, p. 47).

O importante é colocar esse patrimônio a serviço do desenvolvimento da aprendizagem bem sucedida dos alunos e do uso social da escola pela comunidade, o que se efetiva de acordo com a vontade das pessoas de participarem do processo educativo, de se sentirem um grupo que interage com algo que é, e deve ser público – portanto, que é seu. Assim, a gestão deve trabalhar no sentido de construir uma consciência do valor do patrimônio escolar que, por ser público, todos têm direito de usar e o dever de preservar.

Abrir espaços e disponibilizar equipamentos escolares para toda a comunidade favorece a criação de um ambiente propício à interação, com ênfase na troca de experiências e de conhecimentos. A abertura contribui para que a escola incorpore saberes advindos da comunidade na qual está inserida e para que a comunidade a reconheça como uma Instituição capaz de ampliar o nível cultural das pessoas que participam de sua vida. No movimento escola-comunidade, e vice-versa, as pessoas aprendem e podem construir uma comunidade de aprendizagem.

A gestão da utilização, manutenção, conservação e segurança do patrimônio escolar, muitas vezes, faz a diferença entre as escolas públicas. Em algumas realidades, escolas construídas na mesma época e localizadas na mesma região encontram-se em diferentes condições de uso, manutenção e conservação. Os estudos sobre Progestão indicam que a diferença entre as escolas decorre da forma como a gestão planeja e organiza o trabalho educativo e, essencialmente, como se articula com a comunidade.

Outra grande preocupação da gestão escolar abordada no Progestão é a questão financeira. Em alguns momentos, essa parece ser a principal responsabilidade da escola e, conseqüentemente, do gestor. Para administrar os recursos financeiros, destinados à aquisição de materiais de consumo, contratação de pequenos serviços para manutenção, funcionamento e reparo de instalações físicas e de equipamentos, foi criada, na escola pública, uma Unidade Executora (UEX), entidade privada que não visa a lucro.

A criação da UEX ocorreu sob o argumento de que, pertencendo ao setor privado, ela tem maior flexibilidade legal e administrativa para implantar as decisões que, em geral, devem ser oriundas de órgãos colegiados, respeitadas as regras estabelecidas no seu estatuto e na legislação específica que trata de recursos públicos, principalmente, os orçamentários e os financeiros.

Considerando que os recursos financeiros públicos destinados às escolas são, na maioria das vezes, insuficientes para cobrir todos os investimentos necessários, sob o manto da autonomia, a gestão escolar é, permanentemente, estimulada pelas políticas governamentais a captar recursos. Assim, assume a tarefa de buscar na comunidade fontes alternativas de recursos financeiros para serem agregados aos montantes necessários para manter a escola em condições de funcionar com melhor qualidade.

A trajetória da gestão escolar deve ser perpassada pela avaliação institucional, cuja finalidade é aperfeiçoar a qualidade do ensino, da aprendizagem, da gestão institucional, no sentido de ajudar a transformar a escola atual em uma Instituição comprometida com a aprendizagem de todos e capaz de contribuir para a construção de uma sociedade fundada na solidariedade e na justiça social. Assim, a avaliação pode contribuir para a democratização e a melhoria da qualidade das práticas educativas.

A avaliação institucional de uma escola ou do sistema educacional é uma atividade intrínseca a cada Instituição e ao sistema educacional como um todo, pois interfere e produz efeitos sobre o seu funcionamento, no presente e no futuro. Busca alcançar os objetivos de *autoconhecimento* da Instituição e de formulação de subsídios ou *elementos para a tomada de decisões*. (FERNANDES; BELLONI, 2001, p. 27) (grifo dos autores).

A avaliação institucional envolve a avaliação interna, ou autoavaliação, que engloba os sujeitos da escola (alunos, professores e outros profissionais da educação que lá atuam), a

avaliação externa, realizada por sujeitos da comunidade (mães, pais, pessoas que participam da vida da escola na condição de fornecedores, patrocinadores de atividades, parceiros das ações desenvolvidas, ex-alunos e cidadãos, em geral), e a avaliação do desempenho de alunos<sup>32</sup>. O governo também pode ser sujeito da avaliação interna e da externa, porquanto define as políticas gerais de educação.

O modelo de gestão, aqui desenhado, tem como foco principal o trabalho do gestor, que assume o papel de líder da coletividade, de empreendedor criativo, articulador, implementador, gerente performático. Assim, ele deve ter capacidade para:

1. Garantir que todos os alunos permaneçam na escola e tenham uma efetiva aprendizagem, inclusive aqueles que, por alguma razão, não apresentam os resultados esperados, contribuindo, assim, para que todos sejam acolhidos e tenham sucesso;
2. Construir, desenvolver e modelar a convivência democrática na escola, com a participação de toda a comunidade interna e externa, tendo por referência as parcerias e a importância que elas têm para o atingimento dos objetivos educacionais. A participação apresenta-se como um recurso que promove satisfação, produtividade e comprometimento das pessoas com o trabalho;
3. Criar e desenvolver estratégias para motivar as pessoas a participarem da vida da escola e a agirem de modo flexível. O gestor deve compreender e ser capaz de aplicar os princípios básicos da motivação humana;
4. Desenvolver um trabalho coletivo voltado para a construção e a implementação de um projeto educativo, no qual as responsabilidades sejam compartilhadas, a confiança seja recíproca, e a sensibilidade esteja voltada para ações inovadoras e criativas, tendo em vista a qualidade da educação;
5. Coordenar a elaboração do projeto pedagógico e assegurar a necessária coerência e articulação entre ele e os planos de trabalho dos docentes;

---

<sup>32</sup> O principal exame de alunos de educação básica, no momento, é o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), visto como um exemplo de avaliação meritocrática – aplicada aos indivíduos. Os resultados servem, prioritariamente, para identificar qual a Instituição que apresenta melhor desempenho ou melhores indicadores e, ainda, para hierarquizar, classificar e criar *rankings*.

6. Administrar os problemas da escola com o concurso da comunidade e colocá-la em condições de competir no mercado educacional;
7. Gerenciar o quadro de pessoal, atendendo às determinações legais e pedagógicas, avaliando o seu desempenho, promovendo ações de qualificação e estabelecendo clima de satisfação, participação e integração de toda a comunidade escolar e local;
8. Gerir os recursos materiais e o patrimônio escolar com eficiência, zelando para que os meios estejam realmente a serviço dos objetivos pedagógicos da escola;
9. Planejar, executar e prestar contas dos recursos financeiros destinados à escola, respeitando as determinações técnicas e legais;
10. Conduzir a autoavaliação institucional, envolvendo a comunidade educativa e utilizando os resultados no processo de aperfeiçoamento do projeto educativo da escola.

Na perspectiva desse modelo, são atribuídas responsabilidades cada vez mais complexas para a gestão escolar, que deve se comprometer não somente com o trabalho educativo por ela coordenado, mas também com a concretização dos princípios de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino, questões que, no nosso entendimento, extrapolam o seu âmbito de atuação.

Como resposta às novas exigências de competitividade que marcam o mercado globalizado, que exige, cada vez mais, qualidade com menor custo, a gestão educacional é impulsionada para além da administração, entendida como o ato de planejar, organizar, controlar e avaliar, e passa a englobar ações inovadoras na perspectiva de um negócio. A qualidade parece abandonar a perspectiva de valor intrínseco ao produto e converte-se em uma relação mercadológica que pode ser aferida pelo grau de satisfação das pessoas e da comunidade. Nesses termos, a educação, de bem público, de direito inalienável de todos os cidadãos, converte-se em uma mercadoria que pode ser vendida.

Nos moldes do Progestão, a gestão parece ser definida como uma ação organizativa da escola, sob o prisma da qualidade total, que considera os alunos e a comunidade como clientes e,

portanto, sujeitos que adquirem e utilizam um produto. Sob esse ângulo, a qualidade será determinada pelas representações que cada escola constrói sob a satisfação do cliente com os serviços por ela prestados.

Trata-se de um modelo alicerçado na busca de melhoria da qualidade na educação, explicada como algo mensurável, quantificável e estatisticamente comprovado, cujos resultados dependem da capacidade de incrementar inovações nas práticas educativas. Dessa maneira, os problemas da educação decorrem das formas de gerenciar as políticas públicas e exigem a adoção de critérios de racionalidade administrativa como recurso para resolvê-los. A luta pela qualidade está associada à otimização das relações entre educação e o mundo da produção e do consumo.

O mencionado modelo está ancorado na compreensão da gestão como a estratégia mais genuína para garantir as transformações pretendidas no campo educacional, no contexto do mundo globalizado. As mudanças localizadas no âmbito da estrutura do sistema educativo, com ênfase na escola, são movidas, prioritariamente, por imperativos econômicos, como a racionalização de gastos e a eficiência operacional. O centro das inovações consiste, sem dúvida, na preocupação com os resultados ou produtos.

Nesse caso, a gestão escolar assume um caráter gerencial, inspirada nos avanços alcançados pela administração de empresas, caracterizada, essencialmente, pela descentralização administrativa voltada para a delegação de autoridade e de autonomia dos gestores, pela organização das instituições com poucos níveis hierárquicos, em substituição a estruturas piramidais; pela implantação de controle *a posteriori*, em lugar do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e administração centrada no atendimento do cidadão.

Nesse cenário, parece que as soluções para os problemas sociais estão localizadas nas relações de mercado, vistas, na maioria das vezes, como as únicas que têm condições de instaurar a qualidade em espaços anteriormente dominados pelo Estado, que passa a atuar muito mais como um instrumento legitimador de práticas e políticas formuladas fora do seu espaço. Assim, na realidade atual, surgem alternativas pluricentradas de planejamento e gestão, evidenciando que o poder não emana mais exclusivamente do Estado nacional, entendido de forma clássica, mas de novas estruturas organizacionais desenvolvidas e sedimentadas em novos centros de poder. A sociedade contemporânea caminha para se organizar em instituições pluralistas, constituídas por diversos centros de poder, que se equilibram entre si e se autorregulam.

O modelo é denominado de gestão compartilhada como sinônimo de gestão democrática que privilegia a busca de soluções para os problemas educativos pela via das parcerias, sem ter, sequer, a preocupação de explicar as razões da precariedade da escola pública e de identificar os responsáveis por tal realidade

Na forma de gestão compartilhada, após a comprovação da gravidade da situação e a necessidade de resolvê-la, coloca-se a solução nas mãos da comunidade escolar (pais, alunos, professores, diretores) das diversas associações do bairro e dos empresários, que buscarão os meios para melhorar o desempenho e a imagem da escola. A participação, nesse modelo, representa dever de ofício, para uns e voluntariado para outros, revelando uma falaciosa concepção que afasta a ideia de controle social. (HORA, 2007, p. 69).

Nesse modelo, a participação representa uma forma de “partilhar-com”, assumir responsabilidades, decidir sobre questões operacionais, o que não garante ultrapassar as relações estratégicas no sentido de firmar-se como um mecanismo de controle social.

De acordo com o pensamento habermasiano, a participação acontece quando todas as pessoas se envolvem, com igualdade de informações e de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, tendo em vista a construção de um plano coletivo de ação. Essa forma de participar distingue-se de práticas instrumentais, na medida em que não visa apenas a objetivos técnicos, mas organiza a interação entre os indivíduos, desenvolvendo uma relação articulada da ação e da comunicação entre eles. Se a participação se afasta desse objetivo, podemos estar diante da generalização das ações estratégicas, nas quais as pessoas envolvidas, em lugar de buscarem o entendimento, interferem, formalmente, no processo de formação da opinião e da vontade a partir de interesses próprios, em termos individuais e grupais. Assim, a vivência de práticas participativas não significa, por si só, a implantação do entendimento no âmbito da escola, mas pode constituir-se apenas em um recurso utilizado para cumprir rituais democráticos.

A gestão escolar se globalizou e continua a se globalizar e parece que se organiza em duas direções opostas: de um lado, a necessidade de mobilizar a subjetividade dos gestores, professores, alunos, funcionários e pais para que eles participem do processo decisório, desenvolvam trabalhos em equipe, centrados na flexibilidade, no sentido de colocar em evidência

uma aprendizagem organizacional voltada para o envolvimento da comunidade como um todo, garantindo seu compromisso com os processos e os resultados educacionais. Por outro lado, tais estratégias são, essencialmente, orientadas pela racionalidade instrumental que sustenta a sociedade capitalista preocupada com a acumulação e a valorização do capital. Por esse prisma, a gestão escolar, ao mesmo tempo em que se encontra sob a hegemonia da razão instrumental, que orienta o comportamento ético das pessoas e da civilização contemporânea pelas leis do mercado e de sua administração, abre espaços para o desenvolvimento da razão comunicativa.

Ressalte-se, aqui, que o problema não consiste no fato de a gestão escolar estar orientada pela racionalidade instrumental porque, no ideário habermasiano, a nossa vida tem momentos em que prevalece a mencionada racionalidade e, em outros, destacam-se as formas do agir comunicativo, orientado pelo entendimento a ser alcançado de forma argumentativa. A solução, talvez, consista em resgatar o potencial da racionalidade comunicativa, sucumbido em uma cultura estrategicamente racionalizada. Diante de tal desafio, vislumbramos a possibilidade de converter a gestão escolar em uma instância de interação comunicativa, preocupada com a formação de sujeitos comunicativamente competentes.

Isso nos leva a pensar a gestão escolar não apenas pelo seu conteúdo intrínseco, mas pela forma como ela se constrói e resulta de um processo de elucidação discursiva, formulada à base dos melhores argumentos. Subjacente a essa ideia, está a compreensão do ato de gerir a escola como uma coordenação comunicativa das ações, organizada por níveis de interação cada vez mais intensos. Esse processo exige que indivíduo e grupos tenham momentos para afirmarem suas posições particulares que, no entanto, necessitam ser trabalhadas na perspectiva de construir o entendimento possível.

Entendemos, pois, que conceber a gestão educacional, para além da racionalidade instrumental, exige que se compreenda o modelo de democracia procedimental, fundamentada na teoria do discurso de Jürgen Habermas.

### **3. DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: O PODER FUNDAMENTADO SOBRE A COMUNICAÇÃO**

A democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo. (HABERMAS, 2002b, p. 277).

Esse capítulo tem por finalidade abordar a democracia procedimental, considerando que a irracionalidade característica da sociedade atual pode ser orientada pela razão comunicativa, segundo a qual os seres humanos são capazes de ações coletivas. Para tanto, organizamos o texto com a pretensão de fundamentar e conceituar a democracia procedimental.

Tal modelo de democracia pressupõe uma sociedade descentrada, na qual o “eu”, como identidade jurídica, o sujeito individual e subsumido pelo agir comunicativo. A ação coletiva dos cidadãos pressupõe a institucionalização de procedimentos acompanhados de formas de comunicação necessárias para a formação racional da opinião e da vontade. Nessa direção, o poder comunicativo, por meio da legislação, converte-se em poder administrativo.

#### **3.1. BASES PARA O ENTENDIMENTO DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL**

Para compreendermos o significado de democracia, na perspectiva habermasiana, foi necessário, inicialmente, proceder a uma breve reflexão sobre o sistema de direitos, no contexto da complexidade das sociedades contemporâneas e sobre a força de legitimação do Estado democrático de direito. Isso sem esquecer que o mundo globalizado, marcado, essencialmente, pela flexibilização e pela integração dos mercados financeiros, exige a revisão do sentido de público, de política, de direito, dos processos de construção da opinião e da vontade e, sobretudo, de democracia.

O esforço para entendermos o sentido de Estado democrático de direito, no contexto da complexidade das sociedades contemporâneas e na ótica da Teoria do Agir Comunicativo, solicitou considerarmos que Habermas (2003a), com a intenção de reconstruir as ordens jurídicas modernas, toma “como ponto de partida os direitos que os cidadãos têm que atribuir uns aos outros, caso queiram regular legitimamente sua convivência com meios do direito positivo”.

(HABERMAS, 2003a, p. 113). Nesse cenário, o direito subjetivo, entendido como liberdade de ação, apresenta-se como categoria fundante para a compreensão do direito moderno.

Os estudos habermasianos sobre o direito têm origem em Kant. Esse autor, ao formular o princípio geral do direito, define que toda a ação pode ser igualitária, desde que possibilite uma convivência entre a liberdade de arbítrio de cada um e a liberdade de todos, de acordo com uma lei geral. Em termos jurídicos, instala-se um dilema entre os direitos dos cidadãos e os direitos individuais, ambos garantidos por lei. Tanto um direito quanto o outro deve existir sem conflitos. Para que os direitos da comunidade sejam legítimos, devem resultar de entendimentos entre os cidadãos sobre as normas de convivência. Daí, emerge a necessidade de o direito manter um nexo interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo.

A compreensão dos direitos subjetivos, do ponto de vista histórico e teórico, tem várias interpretações<sup>33</sup>. É possível afirmar que o processo de desenvolvimento da compreensão dos direitos subjetivos desaguou na sua subordinação abstrata no direito objetivo, cuja legitimidade se encerra na legalidade de uma dominação política, entendida como um positivismo do direito.

De acordo com o entendimento de Habermas (2003b), não estava claro como o direito positivo adquiria legitimidade. A positividade não relaciona, de forma adequada, o princípio da soberania (fonte da legitimação) com o caráter moral (autonomia) dos direitos subjetivos e nega, de certa forma, que existe uma realidade moral, para além da ordem jurídica dada, e não valoriza

---

<sup>33</sup> A doutrina do direito subjetivo sofreu influência da filosofia do direito idealista. “De acordo com Savigny, uma relação jurídica garante o poder que compete à pessoa singular: uma região onde domina a sua vontade e domina com nosso consentimento [...] à medida que a reflexão prossegue, cresce o valor intrínseco atribuído ao direito privado; o direito, no sentido subjetivo, é legítimo por si mesmo, porque, partindo da invulnerabilidade da pessoa, da aplicação livre da vontade individual, garante uma região de dominação independente. Para Puchata, o direito é essencialmente direito subjetivo. O direito é o reconhecimento da liberdade, que advém, em igual medida, aos homens como sujeitos que detêm o poder da vontade [...]. O Século XIX veio mostrar que o direito privado somente poderia legitimar-se por si mesmo durante o tempo em que a autonomia privada do sujeito do direito estivesse apoiada na autonomia moral da pessoa” (HABERMAS, 2003a, p. 116-117). Uma mudança significativa ocorre com a perda da fundamentação idealista do direito e da sua “des-moralização”, abrindo caminho ao positivismo, segundo o qual o direito se constitui “[...] como a forma que reveste determinadas decisões e competências com a força da obrigatoriedade fática. Direitos subjetivos valem [...] como reflexos de uma ordem jurídica, a qual transmite a indivíduos o poder de vontade incorporada objetivamente nela” [...]. Mais tarde, a interpretação utilitarista de Ihering, segundo a qual o proveito, e não, a vontade constitui a substância do direito. O direito subjetivo [...] consiste em ser um meio para a satisfação de interesses humanos (HABERMAS, 2003a, p. 117-118). Finalmente, Hans Kelsen determina [...] “o desengate entre a pessoa natural e a pessoa moral abre o caminho da dogmática do direito para uma interpretação puramente funcionalista dos direitos subjetivos” (HABERMAS, 2003a, p. 119). [...] Raiser tentou posicionar-se contra a reinterpretção funcionalista dessa concepção, corrigindo o princípio individualista com o auxílio de uma sociologia do direito, reintroduzindo, no direito privado, seu conteúdo moral (HABERMAS, 2003a, p. 120).

adequadamente o sentido intersubjetivo das liberdades de ação juridicamente garantidas, o que parece ser o principal problema.

O autor encontra em Hobbes e em Kant explicações para a questão da legitimação, cujo significado último consiste na soberania do povo. Para o primeiro, a legitimação do direito ocorre por ocasião da constituição do poder do Estado. Um exemplo dessa situação acontece, quando as pessoas transferem os seus direitos ao soberano que assume a responsabilidade de garantir a satisfação dos interesses do povo. A chegada ao soberano, por meio do contrato do direito privado, retrata o poder de um que age por interesses próprios sobre todos. Assim, o problema da interpretação consiste no fato de que o direito privado, como forma de expressar as liberdades naturais, não dá conta nem da legitimação nem do princípio da soberania do povo. O sistema de direitos assume uma visão empirista. Para compreender melhor os direitos subjetivos, Habermas recorre à reação de Kant à interpretação de Hobbes.

No dizer de Habermas (2003a), Kant critica Hobbes, afirmando que “ele não levou em consideração a diferença estrutural entre a figura de legitimação do contrato de socialização e um contrato privado” (HABERMAS, 2003a, p. 126). O contrato, nos moldes de uma constituição burguesa, tem um fim em si mesmo e representa um modelo de socialização orientado pelo princípio do direito. Ele possibilita a convivência de liberdades, respeitando os limites de cada uma delas, reconhecendo todas. Os direitos naturais dos homens, baseados na moral, são distintos das prescrições contidas no regulamento do sistema dos direitos, segundo o qual a “liberdade de cada um” e a “liberdade de todos” são garantidas por uma legislação pública resultante de um consenso. “Os direitos do homem, fundamentados na autonomia moral dos indivíduos, só podem adquirir uma figura positiva através da autonomia política dos cidadãos. O princípio do direito parece realizar uma mediação entre o princípio da moral e o da democracia” (HABERMAS, 2003a, p. 127).

A construção do direito moderno tem por base o ideário dos direitos humanos e o princípio de soberania popular. Na perspectiva liberal, os direitos humanos impõem-se ao princípio moral como algo dado, sustentado em um Estado natural fictício; na perspectiva republicana, os direitos humanos integram-se ao projeto ético-político de uma determinada comunidade. Na primeira situação, predomina a questão moral-cognitiva; na segunda, a ético-voluntária. Os liberais defendem o primado dos direitos humanos como obstáculos à vontade soberana do legislador político. Os republicanos destacam a auto-organização dos cidadãos, de

modo que os direitos humanos só se tornem obrigatórios quando forem assumidos de forma consistente pela coletividade. Nesse processo, o importante não é valorizar uma ou outra situação, mas escolher aquela que pode se tornar o guia central da política social, econômica e cultural em determinado contexto histórico. Na perspectiva de Habermas,

Rousseau e Kant tomaram como objetivo pensar a união prática e a vontade soberana no conceito de autonomia, de tal modo que a ideia dos direitos humanos e o princípio da soberania do povo se interpretassem *mutuamente*. Mesmo assim, eles não conseguiram entrelaçar simetricamente os dois conceitos. De um ponto de vista geral, Kant sugeriu um modo de ler a autonomia política que se aproxima mais do liberal, ao passo que Rousseau se aproxima mais do republicano (HABERMAS, 2003a, p. 134). (grifo do autor)

Para Habermas (2003a), Kant toma como ponto de partida a ideia do direito e das liberdades subjetivas iguais que, convertidas em direitos subjetivos, intrínsecos a cada ser humano, legitimam-se mediante princípios morais antecedentes às leis públicas. São direitos independentes da autonomia política dos cidadãos e da vontade do legislador soberano. Não existe conflito entre a soberania popular e os direitos humanos, como também não explica o nexo existente entre essas duas questões.

“Rousseau parte da constituição da autonomia do cidadão e introduz a *fortiori* um nexo interno entre soberania popular e os direitos humanos” (HABERMAS, 2003a, p. 135). O autor entende que “nem Kant nem Rousseau conseguem descobrir esse nexo” (HABERMAS, 2003a, p. 137). O primeiro focaliza o sujeito singular, e o segundo, o sujeito popular, faltando a ambos explicarem a importância da linguagem para a formação da vontade e da razão, na direção do entendimento. Esse é o caminho para se chegar a unir vontades singulares a uma vontade geral, sem o uso da força.

O visado nexo interno entre soberania do povo e direitos humanos reside no conteúdo normativo de *um modo de exercício da autonomia política*, que é assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade, não através da forma das leis gerais. (HABERMAS, 2003a, p. 137). (grifos do autor)

A legitimação do direito, fundamentada no discurso, exige que as normas sejam submetidas a processos argumentativos críticos, no sentido de verificar se elas respondem às pretensões de validade e se são capazes de possibilitar novos acertos. Por conseguinte, o desejado nexos interno entre soberania popular e direitos humanos só acontecerá se o sistema de direitos apresentar condições necessárias para que as formas de comunicação possam ser institucionalizadas. Dessa forma, é possível incluir, no sistema de direitos, o conteúdo normativo advindo da soberania do povo e dos direitos humanos.

Configura-se, assim, um sistema de direitos com as bases fincadas na autolegislação constituída por meio do discurso, comprometido com a preservação da especificidade da autonomia pública e privada, institucionalizada e amparada juridicamente. Os cidadãos são destinatários e autores do direito, ao mesmo tempo, e têm que obedecer à Lei, não apenas por receio de coerção, mas por respeito a ela, que é de sua autoria e da autoria de todos os legisladores autônomos e iguais. Eles devem reconhecer na Lei a sua própria razão normatizada. Para o direito ser legítimo, é preciso que ele resulte não da coação jurídica, mas de motivos racionais. Isso implica seguir normas jurídicas com discernimento, condição *sine qua non* da racionalidade do direito e de uma forma de se contrapor à ilegitimidade do poder.

É importante salientar que o direito moderno nutre a distinção entre o direito natural e o direito positivo, o que, do ponto de vista habermasiano, é inaceitável na perspectiva sociológica e normativa. O direito moderno se presta, pois, para diferenciar as regras do direito de regras morais. Significa uma “relação de complementação recíproca” entre direito e moral, e não, uma subordinação, como pensava Kant. É a legitimidade da validade da ordem jurídica que sustenta tal relação. As normas morais e jurídicas tratam dos mesmos problemas, mas de ângulos diferentes; as primeiras se referem às questões culturais, enquanto as segundas implicam obrigatoriedade. Juntas, formam um sistema de ação, e não, apenas de símbolos.

É o princípio do discurso que ajuda a compreender a relação entre a autonomia moral e política e as especificidades de cada uma. Ao relacionar o princípio moral com o princípio geral do discurso, é preciso considerar que

o princípio do discurso explica apenas o ponto de vista sob o qual é possível *fundamentar imparcialmente* normas de ação, uma vez que eu parto da ideia de que o princípio está fundado nas condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. A

introdução de um princípio do discurso já pressupõe que questões práticas em geral podem ser julgadas imparcialmente e decididas racionalmente. (HABERMAS, 2003a, p. 143-144). (grifo do autor)

Quando essa questão é institucionalizada juridicamente, converte-se em princípio da democracia, com poder de legitimar as normatizações. Então, esse princípio resulta da interseção entre o princípio do discurso e da forma jurídica que o sustenta, ou seja, “é talhado na medida das normas do direito” (HABERMAS, 2003a, p. 146).

Por isso, o princípio da democracia não deve apenas estabelecer um processo legítimo de normatização, mas também orientar *a produção do próprio médium do direito*. Na visão do princípio do discurso, é necessário estabelecer as condições às quais os direitos em geral devem satisfazer para se adequarem à constituição de uma comunidade de direito e possam servir como *médium* da auto-organização dessa comunidade. Por isso, é preciso criar não somente o sistema dos direitos, mas também a *linguagem*, que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros do *direito* iguais e livres (HABERMAS, 2003a, p. 146). (grifos do autor)

Dessa forma, tal princípio resulta da interligação existente entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Isso tem forte repercussão na vida do cidadão que adquire o direito fundamental de participar de maneira efetiva e igualitária no processo de autolegislação. O princípio da institucionalização jurídica do discurso converte a argumentação em comunicação intersubjetiva. Assim, o princípio da democracia se apresenta como o núcleo de articulação e legitimação de um sistema de direitos.

*O processo democrático* carrega o fardo da legitimação. Pois tem que assegurar simultaneamente a autonomia privada e pública dos sujeitos de direito; e para formular adequadamente os direitos privados subjetivos ou para impô-las politicamente, é necessário que os afetados tenham esclarecido antes, em discussões públicas, os pontos de vista relevantes para o tratamento igual ou não-igual de casos típicos e tenham mobilizado o poder comunicativo para a consideração de suas necessidades interpretadas de modo novo. (HABERMAS, 2003a, p. 310). (grifo do autor)

Nesse sentido, a discussão sobre os direitos fundamentais interpreta a relação entre o princípio do discurso e o princípio da democracia, esclarece o nexos entre direitos humanos e soberania do povo e soluciona a questão da legitimação que surge da legalidade. Os direitos fundamentais resultam

- (1)[...] da configuração politicamente autônoma do *direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação*. Esses direitos exigem como correlatos necessários:
- (2)[...] da configuração politicamente autônoma *do status de um membro* numa associação voluntária de parceiros do direito;
- (3)[...] da *possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual. (HABERMAS, 2003a, p. 159). (grifos do autor)

Convém enfatizar que as leis, para serem legítimas, devem levar em conta os três direitos fundamentais acima mencionados, porquanto, sem isso, não há legitimidade. Esses direitos asseguram a autonomia privada de sujeitos que se identificam como destinatários de leis, e não, como autores da ordem jurídica. São os direitos subjetivos dos cidadãos do contexto das sociedades modernas de mercado. Os sujeitos podem fazer valer sua liberdade subjetiva regulamentada juridicamente, o que não significa dizer que tenha legitimidade.

Em um segundo momento, os sujeitos do direito assumem o papel de autores de sua ordem jurídica e passam a aplicar, por si mesmos, o princípio do discurso, através de “(4.) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo” (HABERMAS, 2003a, p. 159) (Direitos Políticos) (grifos do autor).

Estamos diante de um novo cidadão que tem o direito de participar. A participação converte-se em um direito fundamental, e a argumentação, no recurso oficial de comunicação intersubjetiva. Todos têm garantido o direito de participar, de forma efetiva e igualitária, do processo público de autolegislação. Uma vez garantidos os direitos políticos, os civis podem caminhar no sentido de interpretar e configurar a autonomia pública e a privada. Os direitos civis são definidos como “(5) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) até (4)” (HABERMAS, 2003a, p. 160) (Direitos Cívicos).

A garantia desses direitos possibilita aos sujeitos assumirem, de forma autônoma, o comando da organização e da convivência, na comunidade em que vivem, sem violência. Nesse processo, aquilo que era inicialmente abstrato e subjetivo converte-se em algo prático; o indeterminado se torna determinado e organizado de forma jurídica, o que possibilita o sujeito agir de forma pública e privada. As autonomias pública e privada, em uma relação recíproca, favorecem a democracia potencializada pela argumentação política e concretizada na organização horizontal da sociedade, resultado de uma ação comunicativa.

Essa forma de compreender democracia favorece o entendimento de que todo poder emana do povo; poder construído com base no discurso e assumido pública e privadamente. Nessa linha, os interesses individuais tornam-se compatíveis com as determinações legais, e as liberdades comunicativas são orientadas para o bem comum. O importante para os destinatários é desenvolver uma prática em que os autores do direito exerçam suas vontades livremente, na perspectiva de superar os próprios interesses e caminhar para um entendimento sobre normas capazes de responder aos anseios gerais.

No que tange à teoria do discurso, o sistema de direitos assume uma nova dinâmica e organização: aquilo que vinha de fora se converte em responsabilidades dos sujeitos vistos como destinatários e autores dos seus direitos, estruturados juridicamente. Os sujeitos participam efetivamente da legitimação das normas direcionadas para sua convivência em comunidade, decorrente da formação discursiva da opinião e da vontade. Essa forma de agir se desenvolve com base em procedimentos institucionalizados juridicamente.

O sistema de direitos, no âmbito da teoria do discurso, oferece condições de legitimar uma convivência entre os componentes de uma determinada comunidade jurídica, pautada nos valores que superam a orientação religiosa e metafísica, e voltada para o poder de autodeterminação e autolegislação. Os participantes de tal comunidade se identificam como portadores e destinatários de direitos fundamentais que resultam do discurso normatizante.

Tal sistema consiste em um conjunto de normas fundamentais e secundárias, elaboradas pelos próprios cidadãos, como pessoas portadoras de liberdade subjetiva, autônomas, em termos de opinião e de vontade, capazes de se autolegislarem por meio de procedimentos democráticos orientados pelo princípio do discurso. Garante a autonomia pública e privada e resolve, desse modo, a tensão entre positividade e legitimidade do direito. Nesse contexto, os cidadãos participam da legitimação das normas de sua convivência em comunidade por meio da formação

discursiva da opinião e da vontade. Eles são capazes de ação e de fala e podem usar o seu direito fundamental, inerente ao agir comunicativo, para validar pretensões, dizendo sim ou não.

As normas que são do interesse de todos os envolvidos, tanto como legisladores quanto como destinatários, adquirem aceitabilidade racional. O assentimento de todos os envolvidos se fundamenta em boas razões e nos melhores argumentos. A legitimação dos direitos deve decorrer de processos argumentativos, que possibilitem a análise dos parceiros do direito, para verificar se as normas ainda respondem adequadamente às pretensões de validade, para, se for necessário, formar um novo assentimento.

O agir regulamentado pela via do direito é denominado de Estado de direito, categoria fundamental para o entendimento da democracia. A constituição de uma comunidade de direito “precisa dispor de uma instância central autorizada a agir em nome do todo” (HABERMAS, 2003a, p. 170). Tal forma de agir se constitui função do Estado, exercida por um tribunal organizado politicamente, com poderes de decisão e de coerção, a fim de impor o respeito às normas jurídicas. O poder político organizado garante o direito fundamental da participação em processos legislativos democráticos. O Estado é o poder político organizado, e o seu poder só pode ser desenvolvido no âmbito do direito, daí o Estado de direito que, sem o poder, não tem condições de exercer suas funções.

Em síntese: o Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados (HABERMAS, 2003a, p. 171).

O poder político só pode ser concretizado por meio de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais. Ao Estado de direito cabe, portanto, garantir a autonomia privada e a igualdade jurídica dos cidadãos. Para isso, deve reprimir os perigos que podem surgir na relação entre o Estado e o cidadão e, portanto, nos relacionamentos entre o poder administrativo e as pessoas privadas. Não há espaço para o desenvolvimento de relações horizontais entre as pessoas privadas nem elas têm influência no poder. Consiste em um sistema de regras fechadas, fundamentado nos princípios do positivismo do direito, e que pode

ser definido como uma instância central autorizada a agir em nome da comunidade, com poderes de decisão e de coerção, capaz de impor o respeito às normas.

Em contraposição, está a visão de Estado formulada à luz da Teoria do Discurso, que esclarece o nexa interno que existe entre autonomia privada e pública. O direito só pode alcançar seu sentido normativo pleno quando tiver legitimidade.

A ideia do Estado de direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o direito precisa tomar para a realização de suas funções próprias, não revistam apenas a forma do direito, como também se legitimem pelo direito corretamente estatuído. Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito *legitimamente estatuído*. E, no nível pós-tradicional de justificação, só vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade (HABERMAS, 2003a, p. 172).(grifos do autor).

Aqui, situa-se o sentido do Estado democrático do direito: o poder político desenvolve-se por meio de direitos fundamentais explicitados e validados discursivamente, o que impede ou dificulta, ao menos, o poder autoritário. “No Estado de direito, não pode haver um soberano. Convém, no entanto, precisar essa interpretação, a fim de que ela não roube o conteúdo radicalmente democrático da soberania popular” (HABERMAS, 2003a, p. 173), que está imbricada no poder politicamente organizado, de modo que, a princípio, “todo o poder político parte do povo vai ser concretizado através dos procedimentos e pressupostos comunicativos de uma formação institucionalmente diferenciada da opinião e da vontade” (HABERMAS, 2003a, p. 173).

Na teoria do discurso, a soberania popular não se identifica mais como uma reunião de cidadãos autônomos e reconhecidos facilmente, mas como círculos de comunicação, que envolvem pessoas com objetivos comuns que, praticamente, desaparecem como sujeitos individuais. Nesse anonimato, surge o poder comunicativamente construído. É esse poder que faz a ligação do poder administrativo estatal com a vontade dos cidadãos. O poder político se bifurca em poder comunicativo e administrativo, que devem ser desenvolvidos de forma entrelaçada e de acordo com a finalidade de cada um, de modo a garantir o equilíbrio de poderes no interior do

Estado. Cria-se um novo tipo de poder ligado, de forma organizada, a um direito legítimo - o direito politicamente institucionalizado.

Assim, os problemas de coordenação da ação podem ser abordados de diferentes modos, dependendo das perspectivas dos atores envolvidos.

Sob condições do agir orientado por valores, os atores buscam um consenso ou apóiam-se nele; sob condições do agir orientado por interesses, eles visam uma compensação de interesses ou um compromisso. A prática de *entendimento* distingue-se da prática de *negociação* através de sua finalidade: num caso, a união é entendida como consenso, no outro, como pacto. No primeiro, se apela para a consideração de normas e valores; no segundo, para a avaliação de situações de interesses (HABERMAS, 2003a, p. 177 -178). (grifos do autor)

Para explicar a constituição co-originária do direito estatal e do poder político, Habermas (2003a) faz referência a um modelo organizado em dois patamares: no primeiro, existe um juiz real, que absolutiza as funções de arbitragem, fundamentado no poder de administração dos bens salvíficos; no segundo, importa obter um nível de poder constituído pelo Estado. Nesse caso, o poder político e o direito estatal se articulam para dar sustentação ao poder político, que se liberta do direito como única fonte de sua legitimação e o coloca a seu serviço. Desse modo, “o poder político e o direito sancionado pelo Estado surgem como dois componentes dos quais se origina o poder do Estado organizado de acordo com o direito” (HABERMAS, 2003a, p. 180). Surge, pois, uma nova dinâmica entre poder e direito.

É na modernidade que acontece o desenvolvimento do poder político como poder legal - o direito positivo, que não se encerra em normas de comportamento, mas se coloca a serviço do poder do Estado, organizando-o e orientando-o. Essa função legitimadora garante a autonomia pública e privada dos cidadãos e produz instituições políticas, procedimentos e competências. Na modernidade, o direito perde o seu valor metafísico e separa-se da moral racional pós-convencional. Nesse cenário, impunha-se encontrar uma nova fonte do direito. É possível que a superação da dicotomia entre direito e poder resulte de uma leitura discursiva do conceito de autonomia política, que

abre uma perspectiva completamente diferente, ao esclarecer por que a produção de um direito legítimo implica a

mobilização das liberdades comunicativas dos cidadãos. Tal esclarecimento coloca a legislação na dependência *do poder comunicativo*, o qual, segundo Hannah Arendt, ninguém pode “possuir” verdadeiramente: o poder surge entre os homens quando agem em conjunto, desaparecendo tão logo eles se espalham (HABERMAS, 2003a, p. 185-186). (grifo do autor)

A mobilização das liberdades comunicativas dos civis produz a força motivadora dos bons argumentos, potencializadores do poder originário de esferas públicas e resultantes de uma vontade comum de estruturas intersubjetivas e de processos de comunicação não deformados. É um modelo voltado para o pensar amplo, segundo o qual, cada um julga em conjunto com os outros, e cada um se coloca no lugar do outro. O poder pode ser definido como

uma força *autorizadora*, que se manifesta na criação do direito legítimo e na fundação de instituições. Ele manifesta-se em ordens que protegem a liberdade política, na oposição às repressões que ameaçam a liberdade política a partir de dentro ou de fora, principalmente nos atos instauradores de liberdade que dão vida a novas instituições e leis (HABERMAS, 2003a, p. 187-188). (grifo do autor)

O direito se liga naturalmente a um poder comunicativo, capaz de produzir um direito legítimo. A legitimidade confirma-se no exercício das liberdades comunicativas que se afirmam contra qualquer instrumentalização do poder, em benefício próprio ou do direito, em função de sua sustentação e perpetuação.

O conceito de poder comunicativo, na perspectiva habermasiana, é trabalhado de forma mais ampla. Para ele, o exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, sem, contudo, incluir, ainda, a implantação das leis que resultam dessa vontade. O conceito político alarga-se em direção ao poder administrativo. Desse modo, Habermas (2003a) defende o conceito de poder comunicativo para além do que Hannah Arendt esclareceu. Ele afirma que tal poder não somente produz direito legítimo, mas também o deixa passar pelo *medium* do direito, para ser convertido em poder administrativo. O poder político está integrado, de forma efetiva, ao poder administrativo e busca ocupar espaços estratégicos no sistema político. É o direito que possibilita o poder comunicativo transmutar para o administrativo, por meio do qual conquista o poder de tomar decisões coletivas. Nesse sentido, a ideia de Estado de direito pode ser interpretada como

[...] a exigência de ligar o sistema administrativo, comandado pelo código do poder, ao poder comunicativo, estatuidor do direito, e de mantê-lo longe das influências do poder social, portanto da implantação fática de interesses privilegiados. O poder administrativo não deve reproduzir-se *a si mesmo*, e sim, regenerar-se a partir da transformação do poder comunicativo. Em última instância, o Estado de direito deve regular essa transferência, sem todavia tocar no próprio código do poder, o que o faria intervir na lógica da auto-orientação do sistema administrativo (HABERMAS, 2003a, p. 190). (grifos do autor)

A autonomia política, compreendida como um poder comunicativo normatizante, torna-se elemento constitutivo do poder administrativo por meio do direito. O discurso efetiva a institucionalização jurídica da formação pública da opinião e da vontade e estabelece regras que produzem e garantem a racionalidade da argumentação jurídica e política. O princípio do discurso converte-se em uma figura jurídica, confirmando sua passagem pelo *medium* do direito. No momento em que esse princípio se transforma em normas de ação, capazes de assumir a forma jurídica, surgem diversos questionamentos políticos, os quais geram diferentes tipos de discurso e formas de negociação.

Quando uma comunidade tem um conflito de ação, deve tentar responder à pergunta: “O que devemos fazer?” As resoluções para essa questão podem ser orientadas para fins coletivos com base em normas de convivência. Os questionamentos podem ser pragmáticos, éticos e morais, aos quais correspondem tipos diferentes de discurso. Os pragmáticos voltam-se para a necessidade de avaliar racionalmente os fins, à luz de valores aceitos, na perspectiva de criação de novas alternativas de meios e de redefinição dos fins. Para essa forma de agir “[...] são determinantes os argumentos que referem o saber empírico a preferências dadas e fins estabelecidos e que julgam as consequências de decisões alternativas (que geralmente surgem sem que se tenha ciência) de acordo com as máximas estabelecidas” (HABERMAS, 2003a, p. 200-201).

No momento em que os próprios valores se tornam problemas, a questão que devemos fazer sinaliza para além do horizonte da racionalidade teleológica. Nessas ocasiões, as questões ético-políticas exigem clareza sobre a forma de vida e os ideais que a orientam, o que exige que se conheça a identidade do grupo na perspectiva do ‘nós’, quem somos e quem queremos ser

enquanto cidadãos. “O esclarecimento dessa autocompreensão é dado por uma hermenêutica que se apropria criticamente das próprias tradições, contribuindo deste modo para a conscientização intersubjetiva de condições axiológicas e orientações de vida autênticas” (HABERMAS, 2003a, p. 201). Nesse contexto, a resposta à pergunta “O que queremos fazer”, passa a ser orientada por discursos ético-políticos, capazes de certificar valores, considerando que a pessoa ainda não sabe o que quer realmente.

Em discursos desse tipo, é possível fundamentar programas, na medida em que eles são adequados e, num sentido amplo, bons para nós. No entanto, uma boa fundamentação precisa levar em conta outro aspecto – o da justiça. Antes de querer ou aceitar um programa, é preciso saber se a prática correspondente é *igualmente* boa *para todos*. Com isso, desloca-se, mais uma vez, o sentido da pergunta: O que devemos fazer? (HABERMAS, 2003a, p. 202). (grifos do autor)

Aqui, situam-se os discursos morais, que têm possibilidade de regular a nossa convivência pelo interesse simétrico de todos. Dessa forma, uma norma somente pode ser justa, quando todos desejarem que ela seja seguida por qualquer sujeito em situações semelhantes. O que se ‘deve’ fazer representa, aqui, uma prática justa, fundamentada em discursos morais. Todos os discursos pragmáticos, éticos e morais utilizam-se da razão prática, apresentando diferenças apenas no enfoque dado às questões.

O ato de interligar a normatização jurídica e a formação do poder comunicativo com a formação discursiva da opinião e da vontade de um legislador exige criar um modelo que parte da lógica da argumentação, ou seja, de questionamentos pragmáticos, passa pelo crivo da ética, alcança uma classificação moral e culmina com um controle jurídico de normas.

Os discursos pragmáticos não estabelecem relação entre razão e vontade, e a razão se esgota na escolha de alternativas de ação. Os discursos morais levam em consideração o que todos racionalmente poderiam querer, o que significa uma verdade autônoma e uma vontade que expressa a razão prática.

A esse respeito, as questões fundamentadas na razão e na vontade sofrem alterações de acordo com os discursos pragmáticos, éticos e morais que explicam a matéria a ser regulada. O esclarecimento do problema ocorre a partir do foco discursivo da vontade política comum, que

resulta de uma articulação dos mencionados tipos de discurso, que preservam sua própria identidade, mas se influenciam e redimensionam-se mutuamente.

A teoria do discurso considera o processo político de formação da opinião e da vontade o núcleo da democracia. Fundamenta-se, também, na tomada de decisões, um processo que exige argumentação e que pode ocorrer de três formas:

1. A questão moral exige discursos que submetem os interesses e os conflitos a uma generalização orientada pelos direitos constitucionais;
2. A questão ética pressupõe discursos de autoconhecimento que se ligam a interesses e conflitos e a uma vida comum, da qual brotam concordâncias representativas da consciência reflexiva;
3. Negociações que envolvem compromissos resultantes de um acordo capaz de equilibrar interesses conflitantes que podem ser aceitos por diferentes pessoas e por diferentes razões. Não se trata de um acordo racionalmente formulado com base em argumentos convincentes para todos.

O poder adquirido por meio de negociações apresenta-se frágil porque não foi construído levando em consideração o melhor argumento. Elas não revelam o princípio do discurso, uma vez que os processos de comunicação vividos se limitam ao uso da linguagem, em função de ações estratégicas. O ato de negociar volta-se para os interesses como um problema dos governantes, e não, como um problema do entendimento entre os participantes do discurso. A comunicação é desenvolvida pelos negociadores, e a formação equitativa de compromissos, pelo lado normativo, não se sustenta por si mesma.

O modelo procedimental de formação política racional da vontade segue a lógica da argumentação, parte de questionamentos pragmáticos, alcança o discurso ético, avança para os discursos morais e desemboca em decisões políticas e legais, formuladas por meio da linguagem do direito. Isso exige um controle dos novos programas, segundo as normas do sistema jurídico vigente. Só podem ser autorizadas leis compatíveis com o sistema de direitos, depois de serem submetidas a um exame de coerência, e por razões da sua própria segurança, a unidade do direito precisa ser resguardada. A teoria do discurso passa a fundamentar a organização política do poder

público. O direito constitui o poder político e vice e versa. Isso cria entre ambos um nexos que abre e eterniza a possibilidade latente de uma instrumentalização do direito.

O Estado de direito é visto como a complementação mútua do código do direito e do código do poder. Os diversos poderes são divididos, mas interligados por estruturas comunicacionais expressas em discursos específicos, segundo as características próprias de cada instância de poder. Aqui reside o núcleo da proposta de Habermas do Estado democrático de direito, em termos pós-metafísicos e no contexto das sociedades modernas e complexas. Como institucionalização jurídica da rede de discursos e negociações, o Estado democrático de direito organiza-se com base

no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder do Estado vem do povo, o direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos (HABERMAS, 2003a, p. 212).

Esse princípio faz a ligação entre o sistema dos direitos e a construção de um Estado democrático de direito. A interpretação do princípio da soberania popular, à luz da teoria do discurso, exige compreendê-lo a partir de outros pontos:

o princípio da ampla garantia legal do indivíduo, proporcionada através de uma justiça independente; os princípios da legalidade da administração e do controle judicial e parlamentar da administração; o princípio da separação entre Estado e sociedade, que visa impedir que o poder social se transforme em poder administrativo, sem passar antes pelo filtro da formação comunicativa do poder (HABERMAS, 2003a, p. 212 - 213).

É importante destacar que, de acordo com o princípio da soberania popular, acontece a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos, que são os únicos seres capazes de gerar o poder comunicativo. Nas sociedades complexas, em geral, não há possibilidade de o povo constituir uma assembleia e, por essa razão, implanta-se a saída do princípio parlamentar da criação de corporações deliberativas representativas, as quais devem permanecer ligadas aos cidadãos.

Da lógica da teoria do discurso, resulta o princípio do pluralismo político. O conteúdo do princípio da soberania popular só se esgota através do princípio que garante esferas autônomas e do princípio da concorrência entre as partes. De acordo com o pensamento habermasiano, a explicação desses princípios pode ser dada pela definição do Estado democrático de direito, como aquele cuja organização deve servir, em última instância, à auto-organização política, autônoma de uma comunidade, na qual

[...] se discute a *possibilidade de harmonizar entre si* preferências concorrentes; a questão ético-política acerca de nossa identidade pessoal e dos ideais que *acalentamos* realmente; e a questão prático-moral que nos leva a inquirir sobre o modo de *agir* para sermos justos (HABERMAS, 2003a, p. 225). (grifos do autor)

Existem, assim, diferentes interpretações sobre o sentido de sistema representativo e sobre a relação entre o parlamento e a opinião pública. Vale destacar que os representantes do povo são eleitos para representar o discurso de outros, o que não significa delegação do poder da vontade. É bom lembrar que todos os membros da sociedade podem fazer parte do discurso (dizer sim ou não), o que, por razões técnicas, acontece por meio de representações. Os discursos conduzidos representativamente devem ser “porosos e sensíveis aos estímulos, temas e contribuições, informações e argumentos fornecidos por uma esfera pública pluralista, próxima à base, estruturada discursivamente, portanto diluída pelo poder” (HABERMAS, 2003a, p. 227-228). Os pressupostos morais impõem aos representantes o dever de assumirem as expectativas de todos, aceitando apenas a força do melhor argumento.

Desse modo, a formação política racional da vontade institucionalizada, juridicamente, exige que se considerem os processos comunicativos naturais. Para os princípios do Estado de direito se transformarem em impulso para o projeto de uma associação de livres e iguais, devem situar-se no contexto da história de uma nação e se ligarem aos motivos e aos modos de sentir e de pensar dos cidadãos que a compõem.

A concepção habermasiana do Estado democrático de direito exige a elevação do sistema dos direitos ao nível institucional jurídico e à preservação das liberdades comunicativas juridicamente institucionalizadas na perspectiva do poder comunicativo. Trata-se da legitimação do direito, no contexto da política legislativa, que resulta de processos de argumentações. Ademais, a “[...] criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas dos

processos e pressupostos da comunicação, onde a razão, que instaura e examina, assume uma figura procedimental” (HABERMAS, 2003b, p. 9).

Tal figura procedimental deve apoiar-se na validade do direito e na força legitimadora da origem democrática do direito, o que significa descrever a operacionalidade de um sistema político expresso na forma do Estado de direito. Isso exige compreender a relação tensa entre a autocompreensão normativa discursiva do Estado de direito e a facticidade social dos processos políticos. A reconstrução discursiva do referido Estado pressupõe a vivência de processos democráticos de formação da vontade e da opinião, possibilitando o entendimento do Estado de direito como Estado democrático de direito. Habermas (2003b, p. 10) tenta descobrir as “pontes que permitem passar dos modelos normativos da democracia para os das teorias sociais da democracia, e vice-versa”. Importa, então, superar qualquer dicotomia entre a normatividade e as forças sociopolíticas atuantes. Podemos definir o Estado democrático do direito como expressão da vontade popular, construída de forma comunicativa, e da autonomia política de cidadãos capazes de agir como autores e destinatários de um sistema de direitos voltado para a regulação da convivência social em termos morais e funcionais.

O Estado democrático de direito, entendido como a melhor forma de um sistema político, detém um potencial normativo capaz de articular, de modo mais racional e razoável, os diferentes agentes sociais, econômicos e políticos que movimentam a vida em sociedade. É, também, a garantia mais eficaz e mais bem justificada da participação livre e igualitária de todos os membros da sociedade nos processos democráticos de deliberação sobre as questões públicas.

### 3.2. DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: DISTÂNCIA E APROXIMAÇÃO COM A DEMOCRACIA LIBERAL E A REPUBLICANA

Habermas (2003b), antes de tratar da “democracia realista”, prepara, passo a passo, a compreensão procedimental da democracia, orientada por uma política deliberativa. Inicialmente, faz uma crítica à teoria empírica da democracia, demonstrando que ela é incapaz de tratar adequadamente a relação entre norma e realidade, bem como a relação do normativismo com o sistema democrático.

As teorias empiristas reduzem o poder político ao poder social e consideram “[...] ‘o poder político’ como uma forma de poder social abstrato e duradouro, que permite intervenções no ‘poder administrativo’, isto é, nos cargos organizados de acordo com as competências”

(HABERMAS, 2003b, p. 11). O empirista comporta-se como um observador que despreza a visão do participante. Nessa ótica, as condições da aceitabilidade do direito e da dominação política convertem-se em condições de aceitação, e as condições de legitimidade, em condições para a estabilidade de uma crença da maioria na legitimidade da dominação. Essa forma de conceber a democracia caracteriza-se pela ausência dos processos discursivos de formação da opinião e da vontade, os quais, por meio de práticas argumentativas orientadas pelos pressupostos pragmáticos da comunicação, buscam encontrar consensos, acordos e compromissos.

Para Habermas (2003.b), elementos de fundamentação empirista são utilizados por Becker na construção da teoria normativa da democracia. O Estado de direito torna-se legítimo à medida que gera forças que garantam a estabilidade da ordem por ele mantida. Desse modo, qualquer legitimação pode ser aceita, “[...] contanto que contribua eficazmente para a estabilização da autoridade política. E, de acordo com isso, uma ditadura que possibilitasse a estabilidade do Estado, no quadro de uma legitimação socialmente reconhecida, teria que ser tida como legítima” (HABERMAS, 2003b, p. 12).

A proposta de Becker, no dizer de Habermas (2003.b.), está baseada nestes argumentos: “a) as regras de uma democracia apoiada na concorrência, que obtém sua legitimidade a partir do voto da maioria, através de eleições livres, iguais e secretas, tornam-se plausíveis a partir de uma peculiar compreensão do mundo e de si mesmo” (HABERMAS, 2003b, p. 13). O primeiro argumento se sustenta, a partir da secularização, de um lado, na concepção judaico-cristã da igualdade de cada ser humano perante Deus e da igualdade fundamental de todos os indivíduos e, de outro lado, substitui a origem transcendente de mandamentos obrigatórios e válidos. A validade das normas provém do livre assentimento dos indivíduos. Tal compreensão voluntarista da validade consagra uma visão positivista, segundo a qual, exclusivamente, o que um legislador político eleito define pode ser considerado como direito. As decisões tomadas pela maioria são válidas para a minoria vencida. Assim, “b) quando se pressupõe um conceito voluntarista de validade normativa, a pretensão de validade das decisões da maioria não pode ser fundamentada apelando-se para o bem comum, para as vantagens coletivas ou para a razão prática, pois seriam necessárias medidas objetivas” (HABERMAS, 2003b, p. 14).

De acordo com o segundo argumento, a democracia consiste na dominação temporária de uma parte do povo sobre a outra. Assim, é possível existir uma convivência pacífica, capaz de

equilibrar tensões, uma vez que os conflitos violentos são domesticados. Ao mesmo tempo, os sujeitos envolvidos no processo democrático querem saber das proteções que as minorias podem ter face à ferocidade do poder da maioria. Vive-se um equilíbrio tenso, considerando-se as possibilidades de práticas arbitrárias do poder. “Maiorias, para garantir interesses de minorias, surgem do medo da respectiva maioria de tornar-se ela mesma minoria” (HABERMAS, 2003b, p. 15).

Partindo do terceiro argumento, entende-se que a perpetuação da maioria no poder apresenta-se como um dos grandes problemas da humanidade. Tanto a maioria quanto a minoria devem estar atentas às normas criadas. A maioria tem medo de perder o poder, e a minoria quer alcançá-lo. O que é bom para os detentores do poder não tem o mesmo significado para os cidadãos. O público não se motiva para participar do processo democrático, nem para, simplesmente, aceitá-lo, enquanto for visto como uma presa políticoideológica dos partidos concorrentes. Ele quer entender as políticas dos partidos para decidir qual a melhor, o que requer o desenvolvimento de práticas argumentativas. “d) [...] os argumentos políticos esgotam-se em sua função *retórica* de convencimento da esfera pública, não dependendo, pois, de uma aceitabilidade racional” (HABERMAS, 2003b, p. 16).

Desse modo, os argumentos políticos não contribuem para a construção da verdade objetiva; eles são instrumentos que servem para atenuar o uso da violência e colocar o conteúdo normativo da controvérsia política a serviço da criação de laços no interior das massas. O discurso político concentra-se em motivos emocionais, em detrimento de motivos racionais.

De acordo com Habermas (2003b), a teoria empirista de Becker defende que o homem, para tornar-se cidadão e viver pacificamente em comunidade, deve ser convencido a não usar a violência, o que significa uma tomada de consciência da importância da racionalidade para a convivência, assentada no melhor argumento, resultado de um processo democrático. Para o autor, “Becker tem que explicar por que os cidadãos em geral, e não apenas as elites, aceitam uma propaganda pseudo-argumentativa, mesmo após ter tomado consciência de seu sentido emotivo” (HABERMAS, 2003b, p. 17). E o que fundamenta essa aceitação? Faltam medidas normativas para avaliar a equidade dos compromissos. Se a justiça social ficar reduzida a interesses de grupos sociais, a explicação de Becker sobre o ‘equilíbrio equitativo’, deslocado de um referencial normativo, perde o significado. Para contribuir com equidade, o discurso político

deve ter função cognitiva e ser acompanhado por uma medida normativa, extrapolando o campo das ‘motivações’ de cunho ‘psicológico-social’. Habermas (2003b), analisando Becker, conclui

[...] que os cidadãos racionais não teriam razões suficientes para manter as regras do jogo democrático, caso se limitassem a uma autodescrição empirista de suas práticas. Parece claro que uma teoria com pretensões de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva da democracia (HABERMAS, 2003b, p. 18).

Na abordagem habermasiana, a teoria empirista de Becker está baseada na racionalidade teleológica, não consegue explicar a relação entre norma e realidade, não valoriza a capacidade comunicativa dos cidadãos, tendo em vista o entendimento, como também não enaltece o processo democrático discursivo da formação da vontade dos cidadãos. Nesse sentido, a democracia tem conteúdo normativo e

[...] o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático. E esse modo de interpretar a democracia tem consequências para o conceito de uma sociedade centrada no Estado, do qual procedem os modelos de democracia tradicionais. No entanto, há diferenças, não somente em relação à concepção do Estado tido como protetor de uma sociedade econômica, como também em relação ao conceito republicano de uma comunidade ética institucionalizada na forma de Estado (HABERMAS, 2003b, p. 18).

Habermas (2003b) trata de três modelos normativos de democracia. Inicialmente, analisa, polemiza e diferencia as compreensões ‘liberal’ e ‘republicana’ de política, do ponto de vista dos conceitos de cidadão, do Estado de direito e *quanto ao processo político de formação da vontade*. Com base na crítica aos dois modelos, com destaque para o excesso no tratamento da ética do modelo republicano, ele desenvolve a concepção procedimentalista denominada de política deliberativa.

A diferença central entre os modelos liberal e republicano situa-se no âmbito das competências do processo democrático. De acordo com a concepção liberal, esse processo tem a responsabilidade de programar o Estado segundo os interesses da sociedade. De um lado, está o Estado como aparato da administração pública e, do outro lado, a sociedade organizada segundo

as determinações do mercado. Aqui, a política, como apoio do aparato estatal, preocupada com a formação política da vontade dos cidadãos, tem por finalidade articular e impor interesses sociais para fins coletivos.

No modelo republicano, a política não exerce essa função mediadora; ela constitui o processo de civilização social em sua totalidade. É concebido como um modo de refletir sobre um contexto de vida marcado pela ética.

Elle constitui o *medium* em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais (HABERMAS, 2002b, p. 270).

Nesse modelo, surge a solidariedade como fonte de integração social, no cenário em que impera, de um lado, a instância hierárquica reguladora do poder estatal e, do outro, o mercado. A instalação da vontade política horizontal, voltada para o entendimento, constitui-se em um mecanismo de autodeterminação dos cidadãos, face à administração pública e às leis do mercado. No republicanismo, tanto a opinião pública de caráter político quanto a sociedade civil têm força estratégica capaz de garantir sua sustentação. Os problemas da comunicação política, relacionados à sociedade econômica, são retroalimentados pelo poder administrativo, a partir do poder comunicativo advindo do processo de formação da vontade e de opinião políticas.

A primeira grande diferença entre os dois modelos consiste na concepção de cidadão do Estado. Na concepção liberal, o status de cidadão é determinado pelos direitos individuais que a ele são atribuídos em relação ao Estado e aos outros cidadãos. Ele, na qualidade de detentor de direitos subjetivos, poderá contar com o Estado para defender seus interesses, de acordo com a legislação em vigor e, também, em questões não previstas nas leis.

Direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um espaço de ação alternativo, em cujos limites as pessoas do direito se vêem livres de coações externas. Direitos políticos têm a mesma estrutura: eles oferecem aos cidadãos a possibilidade de conferir validação a seus interesses particulares, de maneira que esses possam ser agregados a outros interesses privados (por meio de votações, formação de corporações parlamentares e composições de governo) e

afinal transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração. Dessa maneira, os cidadãos, como membros do Estado, podem controlar se o poder estatal está sendo exercido em favor do interesse dos cidadãos na própria sociedade (HABERMAS, 2002b, p. 271).

Nessa perspectiva, os cidadãos podem exercer o controle sobre o poder estatal, no sentido de verificar até que ponto os seus interesses estão sendo respeitados. No modelo liberal, o processo democrático e as regras da formação dos compromissos dele decorrentes sustentam-se nos direitos fundamentais.

A questão do status dos cidadãos, vista pelo lado da concepção republicana, sai do âmbito dos direitos negativos (as reivindicações são feitas pelas pessoas em particular) e alcança os direitos positivos, tais como direitos de cidadania, de participação e comunicação política. Nesse caso, os direitos asseguram a participação dos cidadãos, no sentido de eles se tornarem sujeitos politicamente responsáveis pela construção de uma sociedade de pessoas livres, iguais e capazes de efetuar o controle estatal. Assim, os cidadãos exercem seus direitos e liberdades mesmo antes da própria política em função da preexistência de uma autonomia.

A força desse sistema não tem origem no poder estatal democrático, mas no poder gerado comunicativamente pelos cidadãos do Estado, e cuja legitimação decorre da institucionalização da liberdade comunicativa. A existência do Estado não se justifica, prioritariamente, pelo seu papel de defensor dos direitos subjetivos, mas pela função que ele assume de garantir a inclusão da opinião e da vontade de cidadãos livres e iguais, cuja formação resulta de acordos mútuos comprometidos com o interesse comum. Diante desse quadro, o cidadão republicano tem como responsabilidade agir para além dos interesses próprios.

Portanto, no formato republicano, a formação democrática da vontade concretiza-se por meio do autoentendimento ético-político, segundo o qual o conteúdo da deliberação deve fundamentar-se em um consenso entre os sujeitos privados, cuja efetivação ocorre pelas vias culturais. Confrontando a perspectiva liberal com a republicana, Habermas (2003b) esclarece que

[...] a teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é

possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nessa linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa (HABERMAS, 2003b, p. 19).

Na perspectiva habermasiana, o debate sobre a pessoa, como portadora de direitos subjetivos, está fundamentado no conceito de direito. Para a visão liberal, a finalidade de uma ordem jurídica consiste em que ela possa atender às pessoas em suas individualidades, identificando os direitos que cabem aos casos individuais. Na situação republicana, os direitos subjetivos são abarcados a uma ordem jurídica objetiva, que tem por propósito garantir a integridade de um convívio orientado pela equidade, autonomia e respeito mútuo. Na primeira situação, a ordem jurídica tem como núcleo central os direitos subjetivos, e na segunda, tais direitos são tratados do ponto de vista jurídico objetivo.

Essas diferenças de conceitos não abalam o conteúdo intersubjetivo do direito, segundo o qual deve existir uma proporção simétrica entre direitos e deveres. O projeto republicano se baseia em uma concepção de direito, que assegura pesos iguais entre a integridade e a liberdade subjetivas e entre a integridade e a liberdade da comunidade.

Para os republicanos, os direitos nada são, em última instância, senão determinações da vontade política prevalecente; para os liberais, por sua vez, alguns direitos estão sempre embasados em um direito supremo da razão ou revelação transpolíticas (HABERMAS, 2002b, p. 274).

O direito ao voto, visto como liberdade positiva, constitui o núcleo do aparato jurídico em geral. O voto é definidor do processo de autodeterminação política, além de expressar como a convivência, em uma comunidade de cidadãos portadores de direitos iguais, está vinculada ao direito individual, considerando a possibilidade que o indivíduo tem de contribuir de forma autônoma, revelando posicionamentos próprios em questões relativas à comunidade.

As diferenças de conceito entre o papel do cidadão e do direito trazem à tona questões relativas à natureza do processo político. A política, segundo o modelo liberal, consiste em uma luta por posições no âmbito do poder administrativo. A formação da vontade e da opinião política

quer da população, em geral, quer do parlamento, resulta de um processo de concorrência entre agentes coletivos que lutam de modo estratégico ora pela manutenção, ora pela conquista de espaços no poder. O sucesso nesse processo é quantificado em termos de números de votos atribuídos pelos eleitores às pessoas e aos programas de suas preferências.

Segundo o modelo republicano, a formação da vontade e da opinião, tanto da população quanto do parlamento, está direcionada ao entendimento mútuo, por meio de práticas de comunicação pública, portanto desvinculada das estruturas de processos de mercado. A interlocução substitui o mercado como princípio básico a ser seguido no processo de formação da vontade e da opinião. Aqui, reside a diferença entre o poder comunicativo, que tem por sustentáculo a comunicação política na forma de opiniões majoritárias, formuladas por meio do discurso, e o poder administrativo próprio do aparato estatal. O confronto de opiniões que acontece no campo político tem força legitimadora para autorizar a ocupação de posições de poder, e o discurso político, desenvolvido ao longo do processo, tem força vinculativa nesse modelo de dominação política. O poder administrativo só tem condições de ser viabilizado com base em políticas e respeitando as leis formuladas em processos democráticos.

Habermas (2002b) aponta vantagens e desvantagens em relação ao modelo republicano. Como vantagem, ele considera o republicanismo como exemplo de democracia radical, que consiste na auto-organização da sociedade pelos cidadãos, por via do entendimento. Como desvantagem, considera que

Ser bastante idealista e tornar o processo democrático dependente das *virtudes* de cidadãos voltados ao bem comum, pois a política não se constitui apenas – e nem sequer em primeira linha – de questões relativas ao acordo mútuo de caráter ético. O erro reside em uma *condução estritamente ética dos discursos políticos* (HABERMAS, 2002b, p. 276). (grifos do autor)

Para o autor, os discursos éticos não são suficientes para formular uma política deliberativa. Tal política só ganha sentido prático quando acopla uma diversidade de formas comunicativas nas quais se constrói uma vontade comum e não somente um autoentendimento mútuo de cunho ético. O processo envolve o estabelecimento de acordos, exige coerência jurídica e a escolha racional de instrumentos e fundamentação moral.

Esses dois modelos, apesar de distintos, podem [...] “impregnar-se um do outro e complementar-se” (HABERMAS, 2002b, p. 277). A política fundamentada no diálogo e a de base instrumental, quando têm suas formas de comunicação devidamente institucionalizadas, podem imbrincar-se no *médium* das deliberações. O importante, no processo de formação institucionalizada da opinião e da vontade, são as condições de comunicação dos procedimentos desenvolvidos no sentido de conferir legitimação ao mencionado processo.

O terceiro modelo normativo de democracia sugerido por Habermas (2002b) tem por base a comunicação, segundo a qual o processo político pode obter resultados racionais, principalmente, por se desenvolver de modo deliberativo. Analisando os três modelos de democracia, a partir da política de formação democrática da opinião e da vontade resultante de eleições gerais e decisões parlamentares, o autor afirma:

- a) Na concepção liberal, esse processo se assenta na garantia de direitos iguais e universais ao voto e na organização representativa das corporações parlamentares;
- b) Na concepção republicana, a formação democrática da opinião e da vontade é desenvolvida no formato de um auto-entendimento ético;
- c) Na concepção fundamentada na teoria da discussão, acontece a integração de elementos dos dois modelos e a definição de “[...] um procedimento ideal para o aconselhamento e a tomada de decisões” (HABERMAS, 2002b, p. 278). Desse modo, acontece o deslocamento do eixo das orientações das políticas, saindo das questões dos direitos universais das pessoas ou da eticidade concreta de uma dada comunidade para a construção de regras discursivas e formas argumentativas voltadas para o entendimento, o que significa organizar o processo de formação democrática da opinião e da vontade, segundo uma estrutura da comunicação linguística.

É importante destacar que essa descrição do processo democrático constitui a base para um conceito normativo do Estado e da sociedade. Assim, o Estado apresenta-se como uma realidade normativa, derivada de processos democráticos de tomada de decisão, direcionados para a obtenção de resultados racionais e equitativos.

Para chegar a um conceito normativo de Estado e de sociedade, Habermas (2002b) retoma a discussão sobre a formação da opinião e da vontade dos cidadãos, na ótica dos três modelos de

democracia. No republicanismo, democracia significa auto-organização política da sociedade e pressupõe formas de uma auto-administração descentralizada. Os cidadãos compõem uma coletividade consciente de si mesma e capaz de agir segundo a opinião da vontade coletiva de seus componentes. Nesse caso, a formação política da opinião e da vontade das pessoas privadas torna-se o *médium*, por meio do qual a sociedade se constitui como uma totalidade estruturada em termos políticos. Assim, a democracia define-se como um processo comprometido com a formação de cidadãos politicamente ativos e responsáveis.

Na concepção liberal, existe uma distância entre o aparato estatal e a sociedade, que pode ser superada por meio do processo democrático. A formação democrática da opinião e da vontade de cidadãos comprometidos com eles mesmos, desenvolvida nos parâmetros de uma democracia minimalista, representa apenas um elemento no interior de uma organização, que tem por finalidade disciplinar o poder estatal, através de normas, e incentivá-lo a desenvolver diversos interesses e valores na sociedade.

O centro do modelo liberal não é a autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, mas sim, a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica cuja tarefa é garantir um bem comum entendido de forma apolítica, pela satisfação das expectativas de felicidade de cidadãos produtivamente ativos (HABERMAS, 2002b, p. 279-280).

De outra forma,

O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir (HABERMAS, 2003b, p. 20-21).

A formação democrática da vontade de cidadãos autointeressados, orientada por normas frágeis, consiste apenas em subsídio para fundamentar o ato de disciplinar o poder do Estado, por meio de medidas normativas, e possibilitar o governo e a oposição a respeitarem os interesses sociais e os valores, através da concorrência entre os partidos. Ao Estado interessa gerar um bem comum, concretizado no bem-estar econômico e social de pessoas capazes de produzir.

Na perspectiva da teoria do discurso, a efetivação de uma política deliberativa depende da institucionalização de procedimentos consonantes com objetivos de entendimento mútuo. Pelas decisões institucionalizadas, o poder criado comunicativamente transforma-se em poder administrativo com condições de ser aplicado. Desse modelo de democracia,

Resulta, por via normativa, a exigência de um deslocamento dos pesos que se aplicam a cada um dos elementos na relação entre os três recursos a partir dos quais as sociedades modernas satisfazem sua carência de integração e direcionamento, a saber: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade (HABERMAS, 2002b, p. 281).

Assim, elementos da democracia liberal e republicana são assumidos com uma nova conotação. A democracia habermasiana retira do republicanismo a importância dada ao processo político de formação da opinião e da vontade.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. [...] A teoria do discurso conta com a *intersubjetividade* de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas (HABERMAS, 2003b, p. 21-22).  
(grifos do autor)

A comunicação possibilita a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade sobre questões importantes para a sociedade que devem ser regulamentadas. É por meio da comunicação que acontece a interligação da formação pública da vontade com as decisões institucionais e as deliberações legislativas. Ela constitui-se, pois, como um fator preponderante para transformar o poder produzido comunicativamente em poder aplicável administrativamente, guiado pela legislação.

É uma democracia, segundo a qual a sociedade civil constitui a base social de esferas públicas autônomas, distintas do sistema econômico e da administração pública. Pressupõe uma nova articulação das exigências normativas. As esferas públicas autônomas e os processos políticos de formação da opinião e da vontade, articulados ao agir comunicativo, geram um tipo

de solidariedade capaz de promover a integração social. Nessa perspectiva, o dinheiro e o poder administrativo são reorientados por um direito legitimado pela sociedade civil. O poder da solidariedade, por meio de procedimentos institucionalizados e por via jurídico-estatal, precisa contrapor-se aos outros dois poderes: o poder administrativo e o dinheiro.

De acordo com a concepção liberal, a formação democrática da opinião e da vontade tem, exclusivamente, o objetivo de legitimar o exercício do poder político. As eleições configuram-se como uma licença para o exercício do poder governamental e, nesse sistema, o governo precisa justificar a utilização desse poder diante da opinião pública e do parlamento.

Segundo a concepção republicana, a formação democrática da opinião e da vontade tem a função mais forte de constituir a sociedade como coletividade política. O governo eleito, além de exercer um mandato, tem compromissos programáticos com a execução de determinadas políticas. Ele funciona mais como uma comissão do que como um órgão estatal e integra uma comunidade política que é responsável pela sua própria administração, portanto, não se constitui em poder estatal isolado da comunidade.

Na teoria do discurso, o governo e a administração estão vinculados ao direito e às leis, seguindo a lógica da racionalização discursiva das decisões. O poder administrativo não se constitui em agregado do governo, mas, em um sistema que, retroalimentado pela formação democrática da opinião e da vontade, pode controlar o poder político desde a sua programação. A opinião pública, convertida em poder comunicativo, segundo procedimentos democráticos, não tem por finalidade dominar o uso do poder administrativo, mas direcioná-lo para determinados canais.

A questão da soberania popular, segundo a concepção republicana, por princípio, não pode ser delegada. O povo, na qualidade de soberano, não pode ser representado. O poder constituinte assenta-se na autodeterminação dos cidadãos, e não, de seus representantes. “Na interpretação republicana, a formação democrática da vontade tem uma função muito mais importante, que é a de *constituir* a sociedade como uma comunidade política e manter viva, em cada eleição, a recordação desse ato fundador” (HABERMAS, 2003b, p. 22-23).

Na interpretação republicana, a soberania do povo é indelegável, não podendo ser representada. Importa a autodeterminação das pessoas privadas, o que exige exercício autônomo da razão e da vontade dos indivíduos como cidadãos participantes e ativos do processo

democrático. “O poder constituinte baseia-se na prática de autodeterminação das pessoas privadas, não na de seus representantes” (HABERMAS, 2003b, p. 24).

O liberalismo contrapõe-se a essa visão e defende uma ideia mais relativa do que a prática do poder. “A formação democrática da vontade tem como função única a *legitimação* do exercício do poder político” (HABERMAS, 2003b, p. 22). Nesse caso, o poder emana do povo, mas o seu exercício depende de eleições, convenções e de órgãos do Poder Executivo e do Judiciário. O republicanismo e o liberalismo são alternativas completamente opostas.

A ideia de democracia baseada na teoria do discurso tem como ponto de partida a imagem de uma sociedade descentrada, no interior da qual os problemas sociais, econômicos, políticos e culturais são enfrentados. A soberania popular se manifesta em processos democráticos e se concretiza por meio da institucionalização dos pressupostos comunicativos, assumindo a forma do poder comunicativo, resultante das liberdades comunicativas mediadas por órgãos democraticamente instituídos. A interação entre a institucionalização da formação da vontade e a mobilização das esferas públicas garante o equilíbrio entre razão e vontade autônomas. A teoria do discurso considera o

sistema político como *um* sistema de ação ao lado de outros, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade. De outro lado, a política, por assumir uma espécie de garantia por perdas em termos de integração na sociedade, tem que poder comunicar, através do *medium* do direito, com todos os demais domínios de ação legitimamente ordenados, independentemente do modo, como eles se estruturam ou são regulados (HABERMAS, 2003b, p. 25). (grifos do autor).

Vale salientar que a política deliberativa, que se efetiva por meio de procedimentos formais da institucionalização da opinião e da vontade, mantém um nexos interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. A política deliberativa permite tanto os ‘procedimentos formais’ quanto o ‘fluxo comunicacional informal’, ou seja, possibilita o aparecimento do mundo da vida.

Por conseguinte, o conceito de democracia, elaborado na ótica da teoria do discurso, traz à tona a seguinte indagação: Será que o modelo de socialização discursiva, proposto para uma associação de sujeitos livres e iguais, tem as condições de ser reproduzido no seio de uma sociedade complexa? Em caso positivo, como isso pode acontecer?

Habermas (2003b) toma como ponto de partida para essa reflexão a concepção de democracia de Norberto Bobbio. Nessa concepção, importa levar em consideração as regras do jogo democrático que afeta a coletividade e quais os procedimentos aplicáveis. Nesse sentido, a democracia é entendida

como uma forma de governo distinta de todas as outras formas autocráticas, consiste em considerá-la como algo que se caracteriza através de uma série de regras [...] que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões envolvendo a coletividade e que tipo de procedimentos devem ser aplicados. (HABERMAS, 2003b, p. 26).

Democracias modernas devem atender a um “mínimo procedimentalista”, o que pressupõe:

- a) a participação política do maior número possível de pessoas privadas;
- b) a regra da maioria para decisões políticas;
- c) os direitos comunicativos usuais e com isso a escolha entre diferentes programas e grupos dirigentes;
- d) a proteção da esfera privada. (HABERMAS, 2003b, p. 27).

É evidente que o modelo minimalista não esgota o conteúdo normativo do processo democrático, no sentido da visão reconstrutiva da teoria do direito. Tal compreensão não trata da concepção procedimental da democracia, considerando que não institucionaliza discursos que devem servir de suporte para a racionalidade de todos os resultados das deliberações.

A força legitimadora da política deliberativa depende da organização discursiva de uma formação da opinião e da vontade voltada para a sua função social e qualidade racional dos resultados obtidos. A questão mais significativa desse processo consiste no nível discursivo do debate público.

Para Habermas (2003b), Cohen defende uma concepção de política deliberativa “[...] a partir de um ‘procedimento ideal’ de deliberação e de decisão, o qual deve ‘espelhar-se’, na medida do possível, nas instituições políticas” (HABERMAS, 2003b, p. 28). No âmago dessa questão, está implícita a ideia de uma sociedade dirigida deliberativamente em seu todo. O processo democrático é organizado levando em conta que as deliberações se realizam de forma

argumentativa; são inclusivas, públicas e livres de coerções externas e internas, que poderiam comprometer a situação de igualdade dos participantes.

No processo deliberativo, tendo em vista o caráter político, as deliberações preocupam-se com um acordo racional; abrangem todas as matérias possíveis de regulação; incluem interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos. Nesse caso, a institucionalização do processo democrático ocorre por meio de uma comunidade cidadã e jurídica, o que não significa uma comunidade política de cidadãos.

Em síntese, o procedimento ideal da deliberação e da tomada de decisão pressupõe sempre uma associação titular que se julga capaz de regular de modo imparcial as condições de sua convivência. O que associa os parceiros do direito é, em última instância, o laço linguístico que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional (HABERMAS, 2003b, p. 31).

Para o autor, esse modelo de política deliberativa não está completo, porque carece de distinções internas importantes. A questão principal consiste na falta de uma explicação da relação entre os processos democráticos e os processos de formação informal da vontade. Esses processos democráticos, quando estão voltados para a tomada de decisão, colocam em jogo competências oriundas das esferas pública e social, na perspectiva de solucionar cooperativamente questões práticas. O sentido prático dessas regulações não consiste na descoberta e identificação de problemas, mas na sua elaboração e justificação da decisão entre propostas de soluções que concorrem entre si.

As esferas públicas das corporações parlamentares dependem não somente “[...] do trabalho e da reelaboração administrativa, como também *do contexto de descoberta* de uma esfera pública não regulada através de processos, da qual é titular o público dos cidadãos em geral” (HABERMAS, 2003b, p. 32). Trata-se de um público ‘fraco’ e de esferas públicas subalternas e frágeis, cujas estruturas se formam no contexto da garantia dos direitos humanos. As esferas públicas têm um caráter anárquico, pois, de um lado, ligam-se a diferentes formas de repressão e exclusão, decorrentes da distribuição desigual do poder social, e, de outro, apresentam a vantagem de ser um meio de comunicação livre, capaz de proporcionar processos de autoentendimento.

A formação democrática da opinião e da vontade ocorre em uma esfera pública política ligada ao poder e com uma base social capaz de permitir aos cidadãos lutarem por direitos iguais, tendo em vista a eficácia social. Os conflitos vividos nesse processo exigem a solução comunicativa como o único caminho para a construção de uma solidariedade entre estranhos que, de um lado, abdicam da violência e, de outro, normatizam de forma coletiva sua convivência, guardando o direito de estranheza entre si.

Habermas (2003b) afirma que, segundo Robert Dahal, a compreensão procedimentalista em sociedades complexas elege parâmetros que tratam de forma mais adequada o conteúdo normativo do processo democrático que se propõe a assegurar:

a inclusão de todas as pessoas envolvidas; chances reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; igual direito a voto nas decisões; o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos. (HABERMAS, 2003b, p. 42-43).

Até o momento atual, não se conhece nenhuma ordem política que aplicou na prática os parâmetros apresentados. Dahl propõe uma implementação aproximativa de tal processo. Desse modo, as democracias que existem na atualidade, baseadas na concorrência, podem ser compreendidas como sistemas de ação, no seio dos quais o procedimento democrático foi implementado, uma vez que foram criadas condições para o exercício de direitos políticos de participação e de comunicação, mas na forma de práticas, geralmente, seletivas. Nesse sentido, essas sociedades são “modernas, dinâmicas, pluralistas” e apresentam condições favoráveis à democratização, tais como: produto interno relativamente alto, modo de produção apoiado no mercado e elevado grau de urbanização. São condições que possibilitam a domesticação jurídica do poder social e do poder monopolizador do Estado, na perspectiva de uma cultura política liberal.

Um dos maiores obstáculos para a formação democrática da vontade política consiste na ocultação do saber político, fator impeditivo para os cidadãos aproveitá-lo para formar as próprias opiniões. Isso gera um paternalismo sustentado no monopólio do saber que, de modo

subliminar, exerce a dominação. Para enfrentar essas questões, são destacados o papel das novas formas e técnicas telecomunicativas para a formação da opinião e da vontade.

A crítica de Habermas (2003b) incide sobre a superestimação do potencial normativo democrático das ditas “sociedades modernas, dinâmicas e pluralistas”, nas quais se concretizaria o processo de formação de uma vontade política deliberativa. Para ele, a falha de Dahl reside no fato de os argumentos normativos permanecerem desligados da análise empírica de implementação do processo democrático. Existe uma separação entre norma e realidade, entre a fundamentação e a aplicação, acirrada pela estrutura social pautada pelo economicismo. Em decorrência dessa situação, cria-se um conflito entre a razão instrumental e a razão comunicativa e, em patamar mais elevado, o conflito se estabelece entre a razão discursiva e os envolvidos nos processos de formação da vontade política. O problema maior está no uso instrumental do saber, em detrimento da garantia de um processo deliberativo autêntico, capaz de assegurar a todos uma compreensão articulada das questões a serem normatizadas e dos interesses contraditórios. Para Habermas (2003b), a saída está na produção do direito legítimo, através de uma política deliberativa, que se configura como “um processo destinado a solucionar os problemas, o qual trabalha com saber, ao mesmo tempo em que o elabora, a fim de programar a regulação de conflitos e a persecução de fins coletivos” (HABERMAS, 2003b, p. 45).

A política se utiliza da linguagem do direito para penetrar, de forma anônima, na complexidade da sociedade e para assegurar a sobrevivência das interações simples e das realizações naturais de integração. A política e o direito elevam, de certa maneira, os processos solucionadores de problemas, para além do patamar da consciência, que se convertem em um processo político deliberativo juridicamente institucionalizado. Dessa forma, o núcleo

[...] da política deliberativa consiste precisamente numa rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas – que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade. (HABERMAS, 2003b, p. 47).

A formação discursiva da opinião e da vontade, advinda de um processo democrático, pressupõe um saber operatório capaz de penetrar na capilaridade de um processo de comunicação vivido de forma horizontal, aberto de modo que circulem várias opiniões e organizado de modo igualitário.

Os processos democráticos implantados em sociedades modernas e complexas, de acordo com essas ideias, evidenciam, de um lado, que a política deliberativa se apresenta de forma mais compreensível e transparente, na medida em que é entendida como um processo de aprendizagem que tem necessidade de coordenação para desenvolver ações integradoras. Fica claro que o modo deliberativo de decisão não atende ao quantitativo de tarefas administrativas reguladoras. Tal modelo deliberativo exige tempo e espaço apropriados e expectativas normativas muito exigentes, tendo em vista a integração social. Há um descompasso entre as instituições do Estado de direito e as complexidades das sociedades modernas. O ritmo do processo deliberativo de tomada de decisão parece não estar sintonizado com os processos sociais de produção e reprodução da vida. Da mesma maneira, não é possível desenvolver adequadamente os sistemas funcionais, considerando a impossibilidade da ‘focalização’ dos diferentes interesses, expectativas e objetivos dos membros das sociedades modernas. Não se apresenta como certa a alternativa de querer responder a esse déficit de capacidade integradora, por meio da utilização de uma prática de autodeterminação dos cidadãos, no que se refere a uma prática discursiva.

De acordo com Habermas (2003b), não há impedimentos para tornar a comunidade comunicacional como um modelo de socialização comunicativa ‘pura’. Em tal comunidade, tudo é regulado e resolvido através do entendimento discursivo, compreendido como o único instrumento de auto-organização que se encontra disponível para todos. Nessa direção, a comunidade deve enfrentar todos os conflitos sem utilizar a violência.

Nesse contexto, os atores reproduzem o mundo através do agir comunicativo, tomando posições de sim/não. O poder decreta a liberdade daqueles que precisam ser convencidos sem o uso da força bruta. Em um ambiente comunicativo ideal, o entendimento discursivo garante o tratamento racional de temas, argumentos e informações, sob a influência do contexto cultural.

O modelo de pura socialização comunicativa tem por finalidade o entendimento. Preocupa-se em descobrir as forças de inércia subjacentes ao processo de formação da opinião e da vontade nas sociedades complexas e apresenta as fontes necessárias para o entendimento. Portanto,

- a. Exclui as condições que dificultam os processos de comunicação;
- b. Não leva em conta os custos de informação e de decisão dos processos de comunicação;
- c. Desconsidera as limitadas capacidades cognitivas de elaboração de comunicações simples, construídas de forma horizontal;

- d. Abstrai a distribuição desigual da atenção, das competências e do saber no interior do público;
- e. Inora enfoques e motivos que podem prejudicar o processo de busca de entendimento (egocentrismo, fraqueza de vontade, irracionalidade e enganos de participantes).

Os processos comunicacionais e de tomada de decisão deparam-se com obstáculos organizacionais e estruturais, tais como: falta de preparo e de informação para fazer uma boa opção; limites de tempo; distribuição desigual de capacidades e de competências e limitações sistêmicas. Isso significa prejuízos para a formação racional da vontade. São desvios do modelo de socialização comunicativa pura, cuja intensidade e amplitude dependem das circunstâncias, sem esquecer os prováveis momentos de inércia. De acordo com o pensamento habermasiano, nenhuma sociedade complexa implantará o modelo de socialização comunicativa pura, mesmo que tenha condições favoráveis para tal finalidade.

O modelo em questão é fictício, mas tem por finalidade colocar em evidência os problemas das sociedades modernas complexas. Ele tem por referência uma sociedade vista em sua totalidade e auto-organizada, com base em pressupostos comunicativos de argumentação. “Mesmo assim, o conceito procedimental de democracia empresta a essa ideia a figura de uma comunidade *jurídica* que se organiza a si mesma” (HABERMAS, 2003b, p. 55). Esse modelo de democracia exige que a implantação do modo discursivo de socialização ocorra através do *medium* do direito. O poder do sistema político continuará a ser pressionado pela complexidade social, porém

[...] do ponto de vista sociológico, as instituições do Estado de direito têm o sentido de uma preservação da complexidade, *que se movimenta em sentido contrário*. Então se coloca a questão de saber até que ponto esse ‘contramovimento’, inerente às instituições do Estado de direito, é capaz de compensar as limitações comunicativas, cognitivas e motivacionais das quais depende uma política deliberativa e a transformação do poder comunicativo em administrativo (HABERMAS, 2003b, p. 56). (grifos do autor)

Para explicar melhor a questão da democracia, Habermas (2003b) faz uma crítica a algumas teorias sociológicas e evidencia a existência de fontes normativas que não são vistas pela

análise empirista e descritiva das sociedades modernas. Critica a teoria do pluralismo, argumentando que ela se fundamenta na compreensão instrumentalista do poder político e administrativo, a qual possibilita a definição de estratégias diferentes de manifestação do poder social e faz a ligação entre a democracia liberal e a realidade social. O poder social reveste-se de uma força comprometida com interesses organizados. Essa teoria propõe um modelo de democracia “que introduz um processo circular, que liga o poder social dos clientes aos partidos que conseguem o poder político, o processo de legitimação às operações e realizações do Estado e, por último, fechando o círculo, liga esse processo de implementação às pretensões dos clientes” (HABERMAS, 2003b, p. 59).

O funcionamento do poder político, de acordo com as forças sociais existentes, pressupõe uma divisão mais ou menos equilibrada do poder social. Está em questão o equilíbrio social do poder político, no que se refere à sua distribuição, de tal maneira que a política estatal contemple a simetria entre os interesses. Tal concepção é indutora de “[...] uma teoria da elite, expurgada dos acréscimos pluralistas, e que reduz essencialmente o papel do processo democrático à escolha plebiscitária entre dirigentes, portanto a uma seleção de condutores” (HABERMAS, 2003b, p. 60). Importa saber como uma política conduzida pela elite pode enfatizar os interesses dos que estão alijados desse grupo social.

Cabe, pois, às massas de eleitores, caracterizadas pela passividade e desprovidas de expectativas normativas, quanto ao processo democrático, apostar na capacidade racional da elite que tem o poder de decidir e garantir as funções sociais do Estado. O sistema de administração torna-se muito poderoso e assume o papel de decisor das funções e dos fins políticos. Desse modo,

nasce aqui a imagem de um sistema de administração relativamente independente da sociedade, *que consegue* a necessária lealdade das massas e determina, de forma mais ou menos própria, as funções e fins políticos. E uma visão normativa coloca o problema das condições nas quais o Estado, uma vez que não é dirigido pelos interesses sociais, pode ao menos desenvolver uma sensibilidade *em relação a esses interesses*. O sistema político tem que assumir a articulação das necessidades públicas relevantes, dos conflitos latentes, dos problemas recalcados, dos interesses que não se deixam organizar, etc. (HABERMAS, 2003b, p. 60-61). (grifos do autor)

A dissimulação da separação dos diversos poderes constituintes do sistema sociopolítico nega aos membros da comunidade político-jurídica qualquer participação na construção das expectativas normativas. Quando as expectativas normativas da elite se confundem com os seus interesses próprios ou com os interesses das massas, interpretados à luz de critérios estabelecidos por ela, tendo por referência um projeto sociopolítico e econômico maior, acontece uma profunda distorção daquilo que a história ensina sobre governo democrático, comprometido com a soberania popular expressa na concepção do Estado democrático de direito.

Habermas (2003b) constata que, desde o final dos anos 60, o sistema administrativo age mais como uma política voltada para evitar crises do que como uma política que tem o planejamento como instrumento orientador de suas ações. Nesse cenário, houve o crescimento da imprevisibilidade e dos mecanismos de manipulação dos eleitores ditos esclarecidos. Implantou-se uma crise de legitimação nos centros do poder, a qual exige que a elite aumente sua força representativa, e as massas permaneçam quietas e paralisadas. Para o autor,

com isso, atingiu-se um ponto no qual os caminhos do desenvolvimento da teoria se bifurcam. De um lado, a *teoria do sistema* elimina os derradeiros laços do modelo normativo que servira de ponto de partida, limitando-se essencialmente aos problemas de regulação de um sistema político declarado autônomo e reassumindo os problemas da velha teoria do Estado; de outro lado, a *teoria econômica da democracia* dedica-se quase que exclusivamente ao processo de legitimação, apoiando-se nos pressupostos de um individualismo metodológico. (HABERMAS, 2003b, p. 61). (grifos do autor)

De acordo com a teoria do sistema, a maneira de operacionalizar o sistema político pode ser medida por uma racionalidade autorreflexiva reguladora, capaz de destruir o conteúdo normativo da democracia, possibilitando apenas alternância do poder. O referido conteúdo desaparece da racionalidade dos participantes do processo democrático que votam. A racionalidade autorreflexiva da regulação e a racionalidade decisionista expressa no voto representam um “emagrecimento normativo” no sentido de uma teoria da democracia.

A crítica ao modelo de democracia, decorrente da teoria do pluralismo, refere que suas raízes são fincadas no egocentrismo e não consideram as mudanças que ocorrem nos contextos sociais e não promovem um agir responsável. Na perspectiva egocêntrica, a democracia tem um fim em si mesma, uma vez que não se preocupa com o outro, condição essencial para a formação

de uma comunidade de cidadãos que têm direitos e deveres e são capazes de atuar como sujeitos autônomos e livres.

A teoria dos sistemas elimina, quase que completamente, o potencial comunicativo de indivíduos ou de coletividades, tendo por referência uma sociedade constituída por uma rede de sistemas parcialmente autônomos, fechados entre si. O sistema político passa a ser um entre outros. Nesse sentido, a teoria do sistema atribui a formação política da opinião e da vontade a um público de cidadãos e de clientes inseridos no sistema político, mas desligados da sociedade civil, da cultura política e da socialização. Isso significa o desligamento do mundo da vida e, por consequência, o empobrecimento do processo de formação da opinião e da vontade, posto que as forças comunicacionais livres enfraquecem e há impedimento da institucionalização jurídica da opinião e da vontade, devido à separação dos subsistemas político e jurídico.

O aumento da complexidade social supõe o deslocamento da sensibilidade para responsabilidade política. Uma teoria dos sistemas que retira do seu conteúdo a normatividade não tem sensibilidade para as exigências legais que caracterizam o poder regulado pelo Estado de direito. Com isso, os sistemas perdem a capacidade de se comunicar entre si, ocorrendo um isolamento que atinge, especialmente, o sistema político, o qual se fecha em relação ao meio externo, fator impeditivo da integração da sociedade como uma totalidade.

Os sistemas aqui referidos não consideram a relação existente entre direito e poder político. Tal separação cria um tipo de incomunicacionalidade no interior do processo de constituição do Estado democrático de direito, considerando que impossibilita o agir comunicativo.

Ao analisar as deficiências da teoria econômica da democracia e da teoria dos sistemas, Habermas (2003b) busca em Elster explicações para as dificuldades que emergem da aplicação da teoria da escolha racional aos processos políticos. Essa teoria não é capaz de esclarecer como ações estratégicas podem estabilizar as relações sociais por meio de decisões racionais.

Não são realistas as ideias, segundo as quais, as possibilidades de escolha e as preferências são dadas; elas mudam com as transformações do contexto. A mudança política de valores não significa uma mera adaptação, mas resulta de uma formação construtiva da opinião e da vontade para uma formação autônoma. Também não é realista a ideia segundo a qual todo o comportamento social consiste, exclusivamente, em um agir estratégico, marcado pelo egocentrismo e pelo oportunismo.

A discussão sobre o agir estratégico é revertida para o agir social, que inclui questões eticossociais e razões morais e faz uma descrição do processo democrático como um instrumento que altera opções, através de discussões públicas, levando em conta aspectos procedimentais da formação racional da vontade. O agir estratégico transforma-se em um agir regulado por normas.

Nessa perspectiva, quem pretende agir estrategicamente tem de considerar, mesmo minimamente, a existência de um agir comunicativo, ou seja, a existência de sujeitos capazes de agir e de falar, estando abertos a ouvir e a avaliar o ato de fala de outro falante (pretensões de validade). Uma comunidade que considera o agir estratégico como o único modo de estabelecer relações entre os seus componentes estaria fadada à autodestruição ou candidata em um processo lento de concentração do poder nas mãos de estrategistas políticos, caminho promissor para uma ditadura política.

Segundo Habermas (2003b), Elster defende princípios empiristas, segundo os quais o agir de acordo com normas se diferencia do agir estratégico pela falta de uma orientação quanto aos objetivos da ação. Dessa forma, o agir estratégico e a racionalidade configuram-se como vantagens, quanto à formação racional da vontade, e a normatividade do agir prejudicaria, de certa forma, o objetivo proposto.

Esse autor despreza a normatividade e a racionalidade e introduz a argumentação racional na negociação de compromissos, com base em critérios de validade, que devem ser respeitados por todas as partes envolvidas, com a finalidade de formar consenso. O compromisso com a argumentação, tendo em vista o entendimento, pressupõe, apesar do objetivo estratégico da ação, um julgamento de interesses e conflitos, o que, por sua vez, exige um discurso prático. Portanto, falta ampliar o conceito de racionalidade e acatar que as normas e as orientações valorativas têm um conteúdo racional. A introdução do conceito de justiça atribui à política a função de criar e garantir condições de vida para todos. O autor se distancia da compreensão empirista do poder quando descobre que, por esse ângulo, não é possível explicar a formação da opinião e da vontade. Também, ocupa-se em mostrar que as decisões políticas podem ser motivadas pelo entrelaçamento da compreensão, sustentado na validade e no influenciamento voltado para o sucesso. Ele constata que os debates sobre democracia sofrem influência das propostas norteadoras da política deliberativa.

Os pressupostos comunicacionais que permitem regular deliberativamente as contendas estão institucionalizados

eficazmente em corporações parlamentares, permitindo que o processo democrático filtre argumentos e deixe vir à tona os que são capazes de produzir legitimidade (HABERMAS, 2003b, p. 71).

A esfera pública das comunicações políticas tem condições de agir de forma procedimental. A publicidade constitui-se como o melhor recurso para combater as negociatas feitas sem transparência e favorecer a prática do direito de dizer sim ou não. Isso implica uma mudança da teoria da escolha racional para a da teoria do discurso. Dessa forma, os modos de comunicação e os processos institucionalizados de formação de opinião e os procedimentos de deliberação trazem em si a própria razão prática que se torna a mais “democrática”, à medida que abandona, pelo menos em parte, a sua dimensão metafísica e converte-se em elemento integrante e integrador dos processos de formação política. A eficácia da razão procedimentalista passa a ser medida pelo nível discursivo das comunicações políticas. O poder caracterizado pela ameaça é amenizado pelo poder produzido comunicativamente, resultado de procedimentos políticos deliberativos.

A teoria dos sistemas não nega, necessariamente, o poder comunicativo gerado no parlamento e na esfera pública política, mas suas análises não valorizam o mencionado poder. De acordo com a mencionada teoria,

[...] o sistema político pode prescindir das fontes autônomas do direito legítimo, após a positivação completa deste último. Isso significa que a política, seguindo o caminho de outros sistemas funcionais, tornou-se independente, transformando-se num círculo de comunicação fechado em si mesmo. Ligando-se ao sistema do direito, responsável pela garantia da legalidade, tal política contingente, apoiada apenas na auto-referência, extrai de si mesma tudo de que necessita em termos de legitimação. Pois a necessidade de legitimação pode ser coberta de modo paternalista, tanto nas estruturas de maior densidade organizacional, como nas linhas que ligam o governo e a oposição, na concorrência entre os partidos, e até na rede subcomplexa do público de eleitores. (HABERMAS, 2003b, p. 73).

Criticando essa teoria, Habermas (2003b) afirma que ela não tem validade, pois não oferece elementos para refletir sobre a teoria do Estado, tendo por referência “uma sociedade eticamente responsável pela ética”. Para ele, existe uma lacuna entre Estado e sociedade a ser

preenchida por práticas de entendimento capazes de garantir a integração social global, no contexto de uma sociedade descentrada não mais representada pelo Estado, que assume o papel de proceder à integração de estamentos sociais.

No dizer de Habermas (2003b), Willke defende a teoria dos sistemas reinventada, uma vez que introduz vias comunicacionais entre os subsistemas, por meio da linguagem que, respeitadas as semânticas próprias, possibilitaria uma comunicação entre eles. Reconhecendo os problemas de integração da sociedade, evidenciados na separação da política e do direito, o que prejudica a legitimidade, Willke trata de uma racionalidade do sistema global, capaz de produzir legitimação por meio de processos políticos sintonizados entre diferentes sistemas. Desse modo, não existe mais a primazia de uma das partes, nem validação universal do sistema global, pois a racionalidade do sistema advém da harmonização reflexiva do particular.

Habermas (2003b) descreve essa sociedade (integrada e, simultaneamente, tutelada), afirmando que,

a) através de sistemas de negociação não hierarquizados, o Estado supervisor procura afinar-se com sistemas sociais funcionais da sociedade, os quais, ou têm problemas em suas próprias operações e realizações e, neste caso, necessitam de uma ‘ajuda para o desenvolvimento’, ou sobrecarregam o ambiente e, neste caso, têm que ser contidos e levados a um maior ‘comedimento’.

b) A política reguladora do sistema tem que continuar servindo-se da linguagem do direito, em especial do direito reflexivo, porém não necessita mais de seus programas condicionais ou teleológicos. A política coloca à disposição dos sistemas regulados ‘formas’ que lhes permitem estabelecer suas próprias prioridades, de tal modo que as preferências predefinidas no interior do sistema adquirem um novo *status*. [...] O direito não pode assumir a forma de edições sucessivas, nem impor uma regulação autoritária; ele deve assumir, ao invés disso, a figura de programas de relação, que levam o próprio sistema que está gerando os perigos a re-orientações na regulação. Dessa maneira, o direito funciona como catalisador de transformações internas.

c) Ao passar do plano da formação democrática da opinião e da vontade das pessoas para o das relações intersistêmicas, a integração deve manter intacto ‘conteúdo essencial’ da democracia. (HABERMAS, 2003b, p. 76-77).

Congruentemente, a mencionada teoria não tem capacidade para explicar como sistemas fechados conseguem se relacionar, considerando que eles não dispõem de um mundo e de uma

linguagem comum. O problema consiste em fazer a compatibilização entre ‘jogos de linguagem’ provenientes de diferentes realidades e projetos de mundo. A estrutura das sociedades complexas tem vinculação com a linguagem de informações criadas como normas destinadas a enfrentar conflitos na trilha do entendimento entre os sistemas.

Para caminhar no sentido do entendimento, é necessário criar estruturas de intersubjetividades capazes de operar a transcendência dos mundos fechados e regulados dos diferentes subsistemas, possibilitando uma linguagem comum. Habermas (2003b) alerta para o fato de a linguagem constituir-se como ‘metalinguagem última’. Critica, ainda, a concepção de Estado capaz de defender a racionalidade do todo, em contraposição à absolutização da racionalidade dos sistemas parciais - o Estado supervisor. Para isso, é preciso defender, de forma contínua, a ideia do Estado de direito, no sentido de coibir que práticas de negociação minem a legitimidade dos processos democráticos. Para Habermas (2003b), Willke entende que a complexidade das sociedades não se constitui um fator impeditivo da democracia, desde que a ideia do Estado de direito seja expandida para a totalidade social e permitida a garantia da autonomia e a diferenciação dos sistemas. Isso não representa um fim em si mesmo, tendo em vista a manutenção do nível de diferenciação funcional atingido, mas serve para universalizar a proteção dos direitos fundamentais dos sujeitos privados. A teoria do sistema defende o Estado corporativista em substituição ao Estado democrático de direito, retirando sua base de legitimação.

Tal formato de Estado distancia-se da realidade na medida em que o aumento da complexidade dos sistemas funcionais não se harmoniza com os direitos fundamentais das pessoas privadas. Nas sociedades modernas, existem grupos populacionais marginalizados, privados de bens coletivos e impossibilitados de usufruírem dos direitos fundamentais. No momento em que o direito institucional serve para confirmar os sistemas funcionais centrados em si mesmos, abre para a possibilidade de concorrência da ‘autonomia e da diferenciação’ das pessoas privadas com as dos sistemas, inclusive na esfera da circulação ‘oficial’ do poder, com o objetivo de conseguir a proteção do direito. O Estado de direito deve estar vinculado ao público que tem direito e condições de entender, identificar, tematizar e criticar o funcionamento dos sistemas. Tal Estado, apesar de voltado para os sistemas, não pode deixar de se preocupar com seus opositores.

Na visão de Habermas (2003b), os estudos de Willke, apesar de revelarem intensa relação com a teoria do sistema, admitem a importância da política deliberativa para o sistema democrático de formação da opinião e da vontade dos cidadãos. Para a ação comunicativa, não há espaço para a substituição dos indivíduos singulares por um público pseudodemocrático de especialistas ligados de forma orgânica a um sistema especializado, o qual exige alto grau de exploração das suas competências. Para o autor, a integração de uma sociedade como um todo não acontece por meio de práticas paternalistas que desprezam o poder comunicativo dos cidadãos. Tal integração passa pelo *medium* de uma linguagem comum que ainda não sofreu influência dos códigos especializados. Por meio da integração, as redes periféricas da esfera pública política articulam-se entre si, na perspectiva do direito e da política, como sistemas funcionais abertos ao mundo da vida que representam a razão da existência da ação política.

Na perspectiva de Habermas (2003b), Elster e Willke, apesar de incluírem em seus estudos os processos deliberativos e potenciais comunicativos na formação política da vontade e na integração da sociedade, não consideram a importância da linguagem comum. Em tais processos, a linguagem é definida como

[...] o *medium* do agir orientado para o entendimento, através do qual o mundo da vida se reproduz e os próprios componentes do mundo da vida se entrelaçam entre si. O modo de operar de sistemas de ação altamente especializados em reprodução cultural (a escola), em socialização (a família) ou em integração social (o direito), não se configura em processos completamente distintos e estanques. Através do código comum da linguagem ordinária, eles desempenham também as outras funções, mantendo assim uma relação com a totalidade do mundo da vida. Os núcleos privados do mundo da vida, caracterizados pela intimidade, portanto protegidos da publicidade, estruturam encontros entre parentes, amigos, conhecidos, etc., e entrelaçam as biografias das pessoas conhecidas. A esfera pública mantém uma relação complementar com essa esfera privada, a partir da qual é recrutado o público titular da esfera pública. (HABERMAS, 2003b, p. 85-86).

O mundo da vida resulta de uma rede de ações comunicativas, ou seja, do conjunto de relações interpessoais e de coletividades organizadas legitimamente e institucionalizadas juridicamente. Daí porque a linguagem do direito possibilita a ligação entre o mundo da vida e o

mundo sistêmico. A linguagem comum é um instrumento capaz de garantir a todos os componentes da sociedade o entendimento de todas as ações.

Com base em Peters, Habermas (2003b) desenvolve um modelo sociológico orientado pelo poder regulado pelo Estado de direito. Esse autor tenta entender como o poder circula no seio da sociedade, com a finalidade de explicar o problema da integração. Para ele, segundo Peters, os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional funcionam na ordem centro-periferia e possuem na sua estrutura um sistema de comportas. O núcleo do sistema político é constituído pela administração, pelo Poder Judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade e encontra-se estruturado em forma “poliárquica”. Cada um desses componentes detém uma capacidade de ação específica, respeitadas as suas peculiaridades organizacionais.

As imposições para se obter legitimidade têm de partir da periferia e atravessar as comportas dos procedimentos específicos da democracia e do Estado de direito, antes de entrar no complexo parlamentar ou dos tribunais. Dessa forma, existe a garantia das ligações necessárias entre o poder comunicativo parlamentar e os poderes administrativo e social. Isso significa tentar assegurar a presença do poder comunicativo na sociedade.

Emerge novo modo de operacionalidade do poder, caracterizado por uma consciência de crise, por maior atenção pública e pela busca de soluções para os problemas. Quando os problemas são de natureza normativa, a opinião pública pressiona para que eles passem a ser de responsabilidade do Estado de direito. Se não houver uma intensa pressão pública sobre a resolução dos problemas, eles podem ser encarados de forma passiva pela sociedade.

A resolução do conflito entre o “que é estabelecido” e os problemas existentes fica a cargo dos parlamentos e tribunais, os quais têm responsabilidade formal com a construção e a reconstrução das normas e a capacidade para determinar a direção do fluxo da comunicação. Nessas circunstâncias, ocorre uma retomada dos aspectos normativos do Estado democrático de direito, para que o Parlamento e os Tribunais reconstruam, de forma racional, a trajetória percorrida até chegar ao conflito. Criam-se condições para o reinício do processo normal e legítimo de formação democrática da opinião e da vontade, o que implica a capacidade de lutar pela emancipação do poder comunicativo comprometido com a democracia.

A periferia, como fonte pública de legitimação, não pode se afastar do poder social e administrativo. Ela deve ter capacidade e razões para descobrir “[...] problemas latentes de

integração social (cuja elaboração é essencialmente política), identificá-los, tematizá-los e introduzi-los no sistema político, passando pelas comportas do complexo parlamentar (ou dos tribunais), fazendo com que o modo rotineiro seja *quebrado*” (HABERMAS, 2003b, p. 90). (grifos do autor).

As comunicações provenientes da periferia, responsáveis pela formação de opiniões e vontades, necessitam de dinâmicas internas espontâneas e independentes de redes de comunicação institucionalizadas para que possam assumir a regulação dos processos comunicativos. Assim, nascem as esferas públicas dependentes “[...] de uma ancoragem social em associações da sociedade civil e de uma introdução em padrões liberais da socialização e da cultura política, [...] dependem da contrapartida de um mundo da vida racionalizado”. (HABERMAS, 2003b, p. 90-91). As esferas públicas garantem-se na institucionalização jurídica via Estado de direito e se produzem e reproduzem, constantemente, através da articulação das forças periféricas, carregadas de discursos problematizadores, muitas vezes, assumidos por poderes sociais que buscam a privatização daquilo que é um bem público e, como tal, deve ser partilhado de forma equitativa.

O agir comunicativo dos participantes da esfera pública consiste em uma fala, um ato de convocação, um chamado para o desenvolvimento de relações interpessoais alimentadas pela liberdade comunicativa. A esfera pública constituída através da linguagem está aberta para dialogar com parceiros. Quanto mais a esfera pública se afasta dos indivíduos, tanto maior será a clareza sobre a abstração que acompanha a passagem das interações simples para as generalizações da esfera pública. Essas estruturas comunicacionais retiram do público a tarefa de tomar decisões e as transferem para o âmbito institucional. Na esfera pública, as opiniões não são manifestações individuais privadas. O êxito da comunicação pública depende de critérios formais orientados para uma opinião pública qualificada.

A esfera pública constitui-se em um espaço de luta por influência, pois ela se forma nesse embate. “A influência alimenta-se da fonte do entendimento, porém se apóia num adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas” (HABERMAS, 2003b, p. 95). Nessa luta, não existe apenas a influência política, mas também o prestígio de pessoas que conquistaram o poder através de esferas públicas especiais. A comunicação no interior da esfera pública deve estar aberta à transformação da influência político-publicitária em poder político e à passagem do particular ao universal da linguagem elevada ao nível do espaço público político.

No instante em que o espaço público extrapola o contexto das interações simples, acontece uma diferenciação entre organizadores, oradores e ouvintes, entre palco e espaços reservados ao público-espectador. O público constituído por sujeitos privados exige explicações sobre temas que ele considera importantes, não se satisfazendo com qualquer argumentação. Sem o público, não existe esfera pública, e sem a sua regulamentação, não há formas, nem autoridade para decidir.

Habermas (2003b) afirma que “as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força [...] a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma” (HABERMAS, 2003b, p. 97). Essa capacidade de se reproduzir permanece latente na esfera pública e aparece nos momentos em que ela é mobilizada. Vale destacar que os problemas abordados na esfera pública política refletem, inicialmente, as experiências pessoais de vida, na medida em que essas experiências encontram sua expressão nas diferentes linguagens, relacionam-se com o mundo e entrelaçam-se com a política.

Defende, também, a necessidade de uma união entre os cidadãos do Estado, enquanto titulares da esfera pública política e os membros da sociedade. No início, as experiências privadas se realizam no âmbito de uma biografia particular, que se articula com outras biografias. O resultado dessa articulação consiste em um processo que não absorve as biografias particulares em “biografia coletiva”; elas permanecem vigilantes a qualquer forma de manipulação e domesticação da esfera pública. O limiar entre esfera privada e esfera pública é determinado pelas condições de comunicação. A esfera pública constitui-se como estrutura comunicacional; como expressão de muitas biografias que alimentam processos cada vez mais complexos de formação de opiniões e vontades que se transformam em vontade política, com condições de criar propostas e projetos direcionados para novas políticas, práticas jurídicas e administrativas.

A esfera pública tem a capacidade para filtrar os fluxos comunicacionais e sistematizar as opiniões públicas em temas específicos. Configura-se como uma rede comunicacional disponível para todos os membros da sociedade, na qualidade de falantes e ouvintes competentes. Para essa estrutura não ter um fim em si mesma, sustenta-se nos componentes sociais do mundo da vida, entendidos como associações livres, não-estatais e não-econômicas, ou seja, instâncias da sociedade civil que captam as repercussões dos problemas sociais nas esferas privadas e os transmitem para a esfera pública política. Nesse contexto, são criados laços entre a esfera pública

e a sociedade política, esta indiferente à captação e à formulação dos ecos vindos da esfera pública.

Sendo assim, a sociedade civil tem um núcleo que funciona como uma espécie de associação competente para institucionalizar os discursos que oferecem subsídios para solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no âmbito de esferas públicas. Desse modo, as esferas públicas “[...] formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade” (HABERMASb, 2003, p. 100). É possível falar de uma mediação entre o privado e o público e vice-versa; o público e o privado se constituem mutuamente.

Habermas (2003b) conta, na formulação de um conceito da sociedade civil, com a colaboração de Lohen e de Arato, quando afirmam que ela tem as seguintes características: pluralidade, publicidade, vida privada e legalidade. Essa estrutura só tem condições de funcionar em um espaço onde reinam as liberdades fundamentais, reguladas e legitimadas por leis gerais, decorrentes de um processo de formação da opinião e da vontade, com possibilidades de ser efetivada por procedimentos democráticos. Isso significa, de um lado, que a esfera pública está apoiada em direitos fundamentais e, de outro, que impede a absorção de tais direitos pelos sistemas econômico e administrativo.

Para não prejudicar as relações das liberdades comunicativas com o mundo da vida, deve haver a proteção da privacidade mediante os direitos fundamentais, a qual

serve à incolumidade de domínios vitais privados; direitos da personalidade, liberdades de crença e de consciência, liberalidade, sigilo da correspondência e do telefone, inviolabilidade da residência, bem como a proteção da família, caracterizam uma zona inviolável da integridade pessoal e da formação do juízo e da consciência autônoma. (HABERMAS, 2003b, p. 101).

Esses “domínios vitais privados” podem representar uma resistência permanente de defesa contra qualquer forma de massificação, coletivização ou colonização do mundo da vida e da estrutura comunicacional da esfera pública.

As sociedades totalitárias destroem a racionalidade comunicativa nos contextos públicos e privados, ou seja, destroem o entendimento. E, quanto mais se fragilizar a força socializadora do

agir comunicativo, restringindo a liberdade comunicativa aos domínios da vida privada, tanto mais fácil fica de se constituir uma massa de atores isolados, alienados e fáceis de serem mobilizados plebiscitariamente.

O totalitarismo consiste na negação do poder comunicativo e na substituição da autonomia e do respeito às diferenças das pessoas privadas pela massificação e a alienação. A forma mais adequada para proteger a esfera pública e a sociedade civil do poder totalitário consiste em lutar para manter as estruturas comunicacionais da esfera pública. Somente a garantia dos direitos fundamentais não é suficiente para concretizar tal intento. “Isso equivale a afirmar que a esfera pública política tem que estabilizar-se, num certo sentido, por si mesma: isso é confirmado pelo peculiar *caráter auto-referencial da prática comunicacional da sociedade civil*” (HABERMAS, 2003b, p. 102), que não pode ser vista como uma herança, como um fenômeno dado, mas como uma construção de cidadãos ativos.

Tudo indica que esse é o caminho da “democracia radical”, entendida como um processo de conservação das estruturas comunicacionais da esfera pública, resultantes tanto da vontade, quanto do engajamento comunicacional de todos os participantes da sociedade, no sentido de construir uma convivência não violenta. A manutenção e a atualização da esfera pública são condicionadas à “performance” dos discursos públicos. Para garantir a radicalidade da proposta democrática, é necessário que a cultura política não dependa apenas de uma esfera pública da sociedade civil, mas esteja aberta a todas as formas não-institucionalizadas de movimentos e de expressão política. É importante destacar que o mundo da vida dispõe de potencialidades comunicacionais que ultrapassam qualquer forma institucionalizada da formação da opinião e da vontade.

Para que as forças oriundas da esfera pública se transformem em forças políticas, é preciso que a influência pública e privada passe pelo filtro dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, converta-se em poder comunicativo e torne-se objeto de uma legislação legítima. Os processos democráticos geram novas alternativas de convivência, caracterizadas por um alto nível de qualidade discursiva que não depende de imposições externas. Nessas circunstâncias, a sociedade civil tem capacidade para mobilizar um saber alternativo e gerar opiniões públicas próprias em relação a seus problemas, tendo a linguagem como veículo principal.

Para Habermas (2003b), em sociedades complexas, a esfera pública faz a mediação entre o sistema político, os setores privados do mundo da vida e os sistemas de ação. A união do público acontece através dos meios de comunicação de massa, os quais, em graus diferentes, influenciam as tomadas de posição. Até que ponto uma resposta afirmativa ou negativa do público é resultado de convencimento, de manipulação ou de uma posição autônoma? Ele defende que é possível

[...] precisar a questão quando se parte da ideia de que os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos de distorções quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do mundo da vida. Pode-se tentar fazer uma distinção entre atores que surgem “do” público, sem grande poder organizacional, e atores que dispõem *naturalmente* do poder de organização, de fontes e de potenciais de ameaça. (HABERMAS, 2003b, p. 108). (grifo do autor)

As sociedades complexas modernas abrem espaço para outro poder que se manifesta pelos meios de comunicação. Trata-se do poder da mídia, que se impõe na esfera pública, em razão de dispor de recursos financeiros, de profissionais competentes na função de dirigir o comportamento das massas. A apresentação de notícias e de comentários acontece de acordo com padrões estabelecidos por especialistas em propaganda. A subjetivação de problemas objetivos, o acoplamento das informações com os entretenimentos, a visão pontual e fragmentada de contextos constituem um conjunto de sintomas capaz de promover a despolitização da comunicação pública. O público de pessoas privadas, desprovido da capacidade de decidir, torna-se alienado e passivo, face aos problemas comunicacionais. A maior dificuldade reside na falta de domínio do saber relativo ao mundo real, considerando que os meios de massa prejudicam os fluxos não transparentes da comunicação da esfera pública.

Os meios de comunicação de massa exigem que o Estado de direito faça a regulação da relação entre a esfera pública e a atuação dos atores que tomam decisões nesse campo. Na perspectiva habermasiana,

os meios de massa devem situar-se como mandatários de um público esclarecido, capaz de aprender e de criticar; devem preservar sua independência frente a atores políticos e sociais, imitando nisso a justiça; devem aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões do público,

obrigando o processo político a se legitimar à luz desses temas. (HABERMAS, 2003b, p. 112).

De acordo com essa concepção, os atores políticos e sociais podem fazer uso da esfera pública, somente quando forem capazes de contribuir de forma efetiva para o enfrentamento dos problemas percebidos e encarados pelo público.

A veiculação da imagem da esfera pública feita pela sociologia da comunicação provoca certo ceticismo quanto às possibilidades de a sociedade civil influenciar o sistema político. O ceticismo deixa de existir quando é superado o entendimento da esfera pública como estrutura comunicacional despolitizada e passiva. Habermas (2003b) esclarece que, “a partir do momento em que acontece uma mobilização, as estruturas sobre as quais se apóia a autoridade de um público que toma posição começam a vibrar. E as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificações” (HABERMAS, 2003b, p. 113).

Habermas (2003b) busca em Cobb, Ross e Ross explicações para o problema dos fluxos comunicacionais. Eles propõem três modelos: o modelo de acesso interno, o modelo de mobilização e o modelo de iniciativa externa, os quais, sob a ótica da teoria da democracia, favorecem o entendimento da circulação da influência entre a esfera pública e o sistema político. De acordo com o primeiro modelo, dirigentes políticos e detentores do poder são responsáveis pela condução do processo; no segundo, os agentes do sistema recorrem à esfera pública, no sentido de conseguir apoio para alcançar a compreensão formal do tema e, no terceiro modelo, surge a possibilidade para o envolvimento das forças externas com o sistema político para conseguirem a mobilização da esfera pública, no que se refere à “imposição” de um tratamento formal do tema. A implantação do modelo da iniciativa externa torna-se inviável em sociedades não igualitárias e

aplica-se à situação na qual um grupo que se encontra fora da estrutura governamental: 1) articula uma demanda, 2) tenta propagar em outros grupos da população o interesse nessa questão, a fim de ganhar espaço na agenda pública, o que permite; 3) uma pressão suficiente nos que têm poder de decisão, obrigando-os a inscrever a matéria na agenda formal, para que seja tratada seriamente. (HABERMAS, 2003b, p. 114).

O autor aposta na possibilidade de um fluxo comunicacional que se desenvolva de fora para dentro do poder. Para tanto, os atores sociais da sociedade civil devem tomar consciência da crise que vivem e assumir o comando das formas de superá-la.

Com efeito, apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de *inverter* a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político. (HABERMAS, 2003b, p. 115). (grifos do autor)

É a tomada da consciência da crise por parte da periferia que mobiliza a esfera pública. É a inserção da periferia nos domínios do mundo da vida, através da estrutura comunicacional, que a torna capaz de apreender, identificar e traduzir em exigências os problemas que afetam os grupos marginalizados e as minorias. “Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a *iniciativa* de levantar problemas. Quem os lança são intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, ‘advogados’ autoproclamados, etc”. (HABERMAS, 2003b, p. 115). Descortinam-se, assim, as possibilidades de associações, clubes, universidades transformarem-se em espaços de articulação dos interesses da periferia, o que poderá contribuir para mudar o modo de veicular os temas em questão ao grande público. A mobilização da comunicação informal na esfera pública tem, ao mesmo tempo, condições de impedir a concentração das massas e repotencializar comunicativamente as pessoas privadas, contribuindo para que assumam seu papel legítimo de sujeitos portadores da capacidade de comunicação originária dos domínios do mundo da vida.

“Quando se esgotam todas as possibilidades de sensibilizar o sistema político, o último meio para conferir uma audiência maior e uma influência político-jornalística aos argumentos da oposição consiste em atos de desobediência civil, os quais necessitam de um alto grau de explicação” (HABERMAS, 2003b, p. 117). A desobediência civil tem como objetivo principal retomar as deliberações políticas formalmente sistematizadas e o apelo para a vivência de práticas justas no interior das sociedades. A desobediência civil consiste na manifestação da autoconsciência de uma sociedade civil que, pelo menos, em momentos de crise, mobiliza-se e pressiona o sistema político de forma não violenta contra decisões impostas e que, na ótica dos atores, não têm legitimidade, apesar de serem legais conforme princípios constitucionais em

vigor. Os protestos mobilizam a opinião pública para que, a partir dela, o conteúdo normativo do Estado democrático de direito passe por revisões e atualizações. A justificação para a desobediência civil passa, ainda, pelo entendimento de que o Estado democrático de direito não se apresenta

como uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão, o qual tende a *reatualizar*, em circunstâncias precárias, o sistema dos direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e a institucionalizá-los de modo mais apropriado e a esgotar de modo mais radical o seu conteúdo. (HABERMAS, 2003b, p. 118).

Diante do exposto, é possível afirmar que a democracia moderna só tem condições de se sustentar e de ser socialmente eficaz quando for orientada por uma política deliberativa, centrada na institucionalização da opinião e da vontade, por meio de procedimentos formais organizados juridicamente em redes. A democracia aqui esboçada faz-se na participação, entendida como meio de ajudar a construir, comunicativamente, o consenso quanto ao plano de ação coletiva.

Por fim, podemos concluir que a democracia proposta por Habermas apresenta-se como uma alternativa superadora do liberalismo e do republicanismo. Desse modo, recuperou do

- a) liberalismo: liberdade para negociar;
- b) Republicanismo: discurso ético;
- c) Política deliberativa: consenso válido como resultado de processos comunicativos; bons para todos (discurso moral). Tem conotação normativa mais forte que o modelo liberal. Depende da institucionalização dos processos e pressupostos comunicacionais. Trata-se da procedimentalização da soberania popular, que exige a ligação do sistema político com as redes da esfera pública, na perspectiva de uma sociedade descentrada.

Na política deliberativa, a soberania do povo desloca-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação do poder construído de forma comunicativa, que é produzido pelas interações entre a formação da vontade organizada juridicamente e a mobilização cultural de esferas públicas situadas em uma sociedade civil distante do Estado e da economia. A soberania do povo, em uma perspectiva procedimentalista, exige a auto-organização de uma

comunidade jurídica, o que não significa subordinação à vontade dos cidadãos. O sistema político aparece como um sistema de ação no conjunto de outros, não o fulcro, muito menos, o modelo estrutural de sociedade.

#### 4. A GESTÃO ESCOLAR EM PERNAMBUCO: A REALIDADE ATUAL E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÕES DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL

Neste capítulo, buscamos interpretar o modelo de democracia que sustenta a gestão escolar democrática explicitada no Plano Estadual de Educação de Pernambuco 2000-2009 (PEE) e no Programa Escola Democrática. Com esse intento, analisamos a concepção de gestão compartilhada presente nos documentos, o perfil do gestor como gerente na liderança do trabalho pedagógico, enfatizando as competências necessárias ao exercício da sua função, as etapas constitutivas do processo seletivo adotado em Pernambuco para a escolha desse profissional, visando à identificação de possíveis manifestações da democracia procedimental.

##### 4.1 O SIGNIFICADO DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO PLANO ESTADUAL DE PERNAMBUCO E NO PROGRAMA ESCOLA DEMOCRÁTICA

O Plano Estadual de Educação de Pernambuco 2000-2009 foi elaborado de forma participativa<sup>34</sup> e em consonância com o Programa de Governo, com o Plano Plurianual do Estado

---

<sup>34</sup> A perspectiva e a possibilidade do envolvimento da sociedade começaram a ser efetivadas desde o primeiro Simpósio “**PENSANDO E PROPONDO A EDUCAÇÃO PARA PERNAMBUCO**”, que contou com a participação da sociedade em geral, das organizações e instituições ligadas à Educação – Universidades, Sindicato, Associações, Grêmios Estudantis, Diretorias Executivas Regionais de Educação – DERE, Escolas, Prefeituras, Secretarias Municipais de Educação, Secretarias de Governo e representantes de organizações nacionais e internacionais. Essa interlocução com os diversos segmentos sociais foi fortalecida através da criação do **Fórum Permanente para o Desenvolvimento da Educação em Pernambuco** – Câmara Temática do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios e da Aliança Empresarial Pró-Educação em Pernambuco, em parceria com a Câmara Americana do Comércio de São Paulo / Instituto Qualidade no Ensino – IQE. O **Fórum** é integrado pela participação de diversas representações: Advocacia Geral da União, AMUPE, Associação Comercial de Pernambuco, Associação de Pais e Alunos de Pernambuco, Clube dos Diretores Lojistas, Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual de Educação, Federação da Agricultura, Federação das Indústrias de Pernambuco – FIEPE, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério Público, *Phillips* do Brasil, Procuradoria Regional do Trabalho – 6ª Região, SEBRAE, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social, Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular de Pernambuco, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Tribunal de Contas do Estado, União Brasileira dos Estudantes de Pernambuco - UBES, UNESCO, UNICEF, UNDIME/PE, Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Universidade de Pernambuco – UPE, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE. Traçados os perfis sobre os quais se assenta a proposta de Educação, essa Secretaria realizou novos Simpósios da série **PENSANDO E PROPONDO A EDUCAÇÃO PARA PERNAMBUCO**, colocando em pauta toda a temática educacional pertinente ao desenvolvimento dos diversos níveis e modalidades de ensino e as condições humanas e materiais para sua realização. As questões relativas à Educação Infantil; Ensino Fundamental / Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais; Ensino Médio / Educação Profissional; Valorização do Magistério; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Ensino Superior / Instituto Superior de Educação; Financiamento da Educação e Regime de Colaboração; Formação de Professores; e Autonomia da Gestão Escolar foram temas discutidos por eminentes estudiosos e técnicos do Estado, do Ministério de Educação – MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Conselho Nacional de Educação – CNE, do Conselho Estadual de Educação – CEE, da Câmara Federal, de Universidades, de agências

e com o Plano Nacional de Educação (PNE), além de considerar as diretrizes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990. Dessa conferência, resultaram consensos que foram sistematizados na Declaração Mundial de Educação para todos, que serviu de base para orientação dos diferentes planos de educação no Brasil.

O Plano considera, na sua elaboração, o contexto do mundo globalizado marcado por profundas mudanças no campo:

- a) Econômico, principalmente, no que se refere à integração dos mercados financeiros, à velocidade com que circula o capital no mundo, à realização das transações comerciais por meio eletrônico, à especulação financeira, à implantação e operação de redes de logística e aos altos níveis de lucratividade;
- b) Político, com destaque para a redução da atuação dos Estados nacionais, considerando que eles estão perdendo a capacidade de regular e controlar a política econômica em favor do mercado mundial. Há indicações para que o Estado assuma a responsabilidade de neutralizar os impactos da globalização na sociedade local pela mediação do poder nacional e a exploração econômica dos bens naturais para não comprometer a sobrevivência de gerações futuras e a qualidade de vida no planeta;
- c) Social, no que diz respeito à instalação do desemprego estrutural, à existência de uma economia particular de contravenção e negócios ilícitos, que, muitas vezes, sobrepõe-se à economia formal, à desvalorização dos trabalhadores, sobretudo daqueles menos qualificados, gerando um quadro comprometedor da coesão social e da construção do direito de cidadania;
- d) Educacional, no que se refere à importância dada às mudanças na formação do trabalhador, no mundo comandado por uma tecnologia altamente inovadora. A educação aparece como fator essencial para o avanço da competitividade no sistema econômico globalizado, mas não é confirmada como recurso fundamental para a empregabilidade.

---

internacionais, dentre outras representações. Cabe destaque a dois encontros internacionais realizados em Pernambuco: o EFA 9 (Education For All), que avaliou os compromissos da agenda de Jomtien, dez anos após sua realização, o que resultou na **Carta do Recife de Educação para Todos** e o Evento do PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe, onde foram discutidas as experiências, nacionais e internacionais, **de autonomia, gestão e qualidade na educação** (PERNAMBUCO, 2001a, p. 25-26). (grifos do plano)

A educação ganha importância como conteúdo de *expressão de cidadania, autonomia social*, e neste sentido o papel conferido à educação impõe a necessidade de sistema qualificado pelas novas necessidades do âmbito econômico e social, e que seja assegurado a universalização de acesso, com o roteiro de conteúdos amplos e diversificados, que reflitam as demandas da sociedade local e das configurações do ambiente globalizado. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 32).  
(grifos nossos)

Os objetivos proclamados para a educação, no Plano, ficam circunscritos à formação do cidadão, que é caracterizado como um sujeito autônomo, ligado à localidade a que pertence e ao mundo globalizado. A escola, nesse contexto, assume o papel central de trabalhar conteúdos atuais e vinculados ao sistema econômico. Tal abordagem parece estar mais voltada para a adaptação do ser humano às demandas econômicas e sociais do que para um projeto educativo motivado e comprometido com a formação do cidadão, como sujeito autodeterminado.

Entendemos, a partir do pensamento habermasiano, que a escola se constitui um espaço público de acesso ao saber, capaz de interagir comunicativamente com a sociedade. Para tanto, torna-se necessário que a sua realidade, inclusive a de seus integrantes, seja argumentativamente submetida à crítica, caminho propício para a consolidação de uma ação orientada para o entendimento sobre o papel da educação na atualidade. Ações consensuais motivadas racionalmente e orientadas pelo entendimento podem contribuir para transformá-la em uma instância de interação comunicativa, na qual o trabalho educativo tem por finalidade mais ampla formar sujeitos competentes para agirem de forma comunicativa e socialmente responsáveis. Ao entendermos a competência comunicativa dos indivíduos em interação, na perspectiva habermasiana, podemos dizer que a humanidade tem condições de prosseguir sua trajetória de libertação, lutando para aperfeiçoar as suas formas de agir em direção a práticas cooperativas de aprendizagem preocupadas com a emancipação. O potencial emancipatório embutido no agir comunicativo pode constituir-se na história da humanidade como um caminho viável de reversão do contexto de crise e barbárie que vive o mundo. Trata-se de uma força que pode agir de maneira concreta na vida das pessoas e dos grupos sociais, desenvolvendo progressivamente a racionalização comunicativa do agir humano. Desse modo, a racionalidade comunicativa pode ser identificada e recriada pelos indivíduos através de processos argumentativos capazes de sustentar razões que justificam a implantação de práticas emancipatórias no seio da escola pública.

Podemos vislumbrar a possibilidade de atenuar a interferência sistêmica sobre a escola, quando foram criados mecanismos de participação capazes de produzir opiniões públicas próprias no que se refere aos seus problemas, na perspectiva da criação de um poder comunicativo.

Compreendemos que a educação pode resgatar o potencial emancipatório das pessoas, através da ampliação do uso comunicativo da linguagem, efetivado por consensos obtidos de forma argumentativa. Nessa direção, torna-se necessária a construção de um projeto educativo ancorado na razão comunicativa e orientado pelo horizonte da emancipação.

Na perspectiva da Declaração Mundial de Educação, o PEE assume a “Educação para todos os pernambucanos como seu compromisso central”. Para dar concretude a tal compromisso, define políticas educacionais sintonizadas com a meta nacional e internacional de “Educação para Todos”, no contexto de um Brasil caracterizado por mudanças políticas, sociais e econômicas próprias dos anos 90. São destacados: os compromissos com a universalização do ensino fundamental, confirmando o direito à educação como um direito de cidadania; a consagração da educação como instrumento para o desenvolvimento social e econômico sustentável do país; o reordenamento da legislação educacional, no sentido de definir, com maior clareza, as responsabilidades do governo central, dos governos estaduais e dos municipais; o desenvolvimento do regime de colaboração, cooperação e co-responsabilidade entre a União, os estados e os municípios e, por último, a crescente mobilização da sociedade, quer como demandante do direito à educação, quer como parceira do poder público no desenvolvimento de um trabalho educativo de qualidade e, ainda, como controladora das políticas sociais.

Além das diretrizes internacionais e nacionais, o Plano Estadual está fincado no diagnóstico da realidade educacional, elaborado com a participação e o apoio da sociedade. Na época da elaboração do Plano (1999), os dados do Censo Escolar<sup>35</sup> indicavam que, em Pernambuco, a taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos tinha atingido um percentual de 95,4%, demonstrando uma forte tendência à universalização no Ensino Fundamental. Esse avanço, no entanto, convivia com indicadores educacionais que revelavam um baixo desempenho do sistema educativo, no que concerne à aprendizagem escolar, comprometendo a qualidade do ensino ofertado. Os dados colhidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) demonstravam que os baixos níveis de aprendizagem, “[...] além de estarem associados

---

<sup>35</sup> Apesar do percentual de alunos matriculados, é significativo o número dos que estão fora da escola. Vale ainda destacar que no Censo Escolar de 2006, o percentual de matriculados em Pernambuco, na faixa considerada, cai para 91,6%, com um quantitativo de 121.340 crianças sem escola.

aos níveis de escolaridade dos pais, são influenciados também pela formação docente (considerando que) [...] “o nível superior interfere positivamente nos resultados dos alunos” (PERNAMBUCO, 2000, p. 20).

O mencionado Plano contém programas, diretrizes, objetivos e metas que congregam desafios e formas de enfrentá-los, merecendo destaque:

- *A formação inicial de professores*, organizada em dois programas: o Programa para Formação de Professores em Exercício – PROFORMAÇÃO, destinado aos docentes leigos ainda existentes no estado e que estavam localizados, principalmente, em escolas municipais da zona rural, o Programa Especial de Graduação em Pedagogia – PROGRAPE – cuja finalidade consiste em formar professores em nível superior, de acordo com o perfil necessário para contribuir com a elevação do patamar da qualidade da educação do Estado;

- *A formação continuada em serviço*, através da implantação de uma estratégia de formação continuada, capaz de superar os tradicionais programas de capacitação realizados, em grande parte, de forma desarticulada das reais necessidades das escolas. Para tanto, tais ações devem partir dos problemas detectados pelos processos avaliativos;<sup>36</sup>

- *A criação do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco* (SAEPE), com o objetivo de investigar as variáveis que interferem na aprendizagem dos alunos em cada escola e colocar as evidências captadas a serviço do planejamento e da definição de políticas de formação docente;

- *A reorganização da rede pública de ensino*, com a colaboração e co-responsabilidade entre o estado e os municípios, em dois tipos de escola: Escola da Criança (atendimento das crianças a partir de quatro anos na Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental) que, na perspectiva de colaboração, seria assumida pelos municípios, e Escola do Jovem (atendimento

---

<sup>36</sup> Em 1999 foi implantada em Pernambuco uma experiência de formação continuada em serviço para professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, com apoio do Instituto de Qualidade no Ensino de Pernambuco (IQE - PE) em articulação com as Secretarias de Educação de Pernambuco e da cidade do Recife e empresários pernambucanos, através da Aliança Empresarial Pró-Educação de Pernambuco. Tal experiência tinha por finalidade aumentar o desempenho dos alunos nas áreas de português e matemática, em resposta aos resultados do SAEB.

de alunos das séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio), sob a responsabilidade do Governo do Estado;

- *A melhoria da qualidade da gestão escolar*, com o objetivo de criar escolas autônomas, organizadas e eficazes em direção à excelência da aprendizagem dos alunos.

A preocupação com a melhoria da qualidade da gestão revela o compromisso do governo do Estado para enfrentar os problemas relativos à formação e ao processo de seleção de gestores, bem como do acompanhamento e da avaliação das práticas gestionárias. O Plano aponta que

[...] há falta de investimento na formação de gestores escolares, e a indicação política, nem sempre apropriada à função, bem como algumas escolhas da própria escola são inadequadas, o que vem ocasionando uma baixa qualidade na gestão escolar. Essa baixa qualidade manifesta-se na ausência de um planejamento participativo e eficaz das ações a serem executadas pelos diferentes atores da escola, na falta de um monitoramento e de avaliação dessas ações, tendo em vista os objetivos estabelecidos, na relação escola / comunidade e no gerenciamento do tempo na escola, de forma a viabilizar a formação continuada em serviço com a permanente discussão e construção da proposta pedagógica da escola com base na avaliação de resultados. (PERNAMBUCO, 2001a, p. 24)

É no contexto educacional, marcado por elevados índices de evasão e de reprovação - fenômenos que têm contribuído para que os alunos atrasem o seu percurso escolar e se mantenham por período excessivamente longo para concluir o Ensino Fundamental - que o Governo do Estado propõe uma gestão comprometida com a autonomia da escola, afirmando que

uma nova visão de escola autônoma, democrática e de uma gestão *compartilhada* vem ao encontro de um sistema com concepção arraigada, onde o gestor, em sua maioria, administra com uma percepção de uma prática individualista e competitiva sem partilhar com toda a comunidade envolvida, a gerência da escola, dificultando o sucesso do aluno. (PERNAMBUCO, 2001a, p. 75) (grifo nosso)

Essa mesma perspectiva é confirmada no Programa Escola Democrática<sup>37</sup>, elaborado pela Escola de Governo, pela Secretaria de Educação e pela Escola de Contas Públicas, cujos conteúdos serviram de base para a capacitação dos gestores eleitos. Segundo esse Programa, a gestão compartilhada é vista

[...] como a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora por todos *partilhada*. Tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa que, por sua vez, passa a ser um dos elementos da gestão. Vem substituindo a perspectiva puramente administrativa pela perspectiva de gestão que envolve os aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 87). (grifo nosso).

Considerando esse conceito, além do caráter participativo, o sentido de gestão é ampliado e se apresenta como uma “nova” alternativa para o processo político, pedagógico e administrativo da escola, em termos de abrangência. Por outro lado, no que se refere à finalidade, a inovação consiste em considerar a gestão escolar como sinônimo de gerência nos moldes do setor produtivo. Nesse sentido, ao configurar-se a gestão participativa como

[...] uma estratégia para criar um consenso favorável dentre os membros da comunidade escolar de que o referencial de êxito de uma escola está relacionado com o fato de a comunidade assumir financeiramente a escola, caracteriza-se a gestão compartilhada como uma política de privatização da escola pública, de acirramento das desigualdades sociais, adequada à configuração neoliberal que o capitalismo tem assumido nesses tempos de reestruturação produtiva. (SOUZA, 2001, p. 204).

Esse conceito de gestão revela um desdobramento da discussão nacional e merece ser examinado a partir do significado de “compartilhar”, que quer dizer repartir, tomar parte em,

---

<sup>37</sup> A implantação do modelo de gestão escolar compartilhada ocorreu no Governo Jarbas Vasconcelos que teve dois mandatos consecutivos 1999-2006, sendo que nos últimos 06 (seis) meses o Estado foi administrado pelo Vice-Governador José Mendonça Filho.

participar de, aquinhoar-se de algo que pertence a alguém. No caso da escola, o proprietário da gestão parece ser o diretor que, generosamente, partilha com o seu grupo de trabalho a execução de algumas ações. Desse modo, ocorre um compartilhamento outorgado de forma descendente e que, certamente, não combate a “prática individualista e competitiva” apontada como um dos problemas da gestão escolar.

A gestão compartilhada, ao que tudo indica, pode ser identificada como uma concessão de um poder superior a pessoas que têm interesse em ajudar a escola a resolver seus problemas. O ato de compartilhar nem sempre pressupõe maiores explicações sobre a precariedade do trabalho educativo desenvolvido pela escola pública e, muito menos, sobre os responsáveis por tal situação. O importante é mobilizar a comunidade escolar para buscar soluções, no sentido de mudar o quadro caótico em que se encontra a maioria dessas escolas, em direção à excelência na educação.

O modelo de gestão escolar adotado em Pernambuco considera, na sua formulação, ideias provenientes da gestão do conhecimento, admitindo que as pessoas componentes de organizações aprendem, relacionam-se, conhecem-se e devem conhecer, de forma profunda, as instituições de que fazem parte. Assim, a gestão do conhecimento significa

[...] a organização de todo conhecimento que existe no interior das pessoas. O conhecimento é a informação elaborada, pensada, refletida e tornada significativa. Deixar claro, fazer os registros e depois disseminar por todo ambiente, gerando outros e novos conhecimentos. Construir conhecimento a partir de informação passa, exatamente por essa busca de aplicar o conhecimento que foi explicitado e compartilhado. O capital de informação de toda organização está contido na sua base de dados, nos seus documentos, procedimentos, processos e especialmente no conteúdo de experiências de cada pessoa que forma aquela Instituição. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 06).

É importante também envolver todas as pessoas da organização, considerando a sua individualidade, complexidade, suas diferenças, gêneros e formas de viver, para torná-las ativas e engajadas em seus grupos e ambientes de trabalho. Assim, o “desenvolvimento das pessoas, a atenção às pessoas pode fazer a diferença, pois é na motivação que reside o combustível do estar

atento, presente, buscando alternativas criativas para os obstáculos do cotidiano” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 7).

A articulação entre crescimento individual e grupal, no referido modelo, pressupõe o desenvolvimento da “inteligência coletiva”, entendida como uma comunidade, na qual todos discutem o que realizam, na perspectiva de construir um saber comum, ao mesmo tempo em que são livres para discordar. “A inteligência coletiva também é praticada no mundo dos negócios, da política – ou, para falar de uma maneira mais ampla, o da cidadania” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 8). A criação de processos de inteligência coletiva é favorecida pela interconexão digital que possibilita aos indivíduos entrarem em sinergia, formando redes de conhecimento em que todos podem demonstrar competências, conhecimentos e experiências de vida voltadas para a coletividade.

Nesse ponto, a gestão escolar está atenta com questões da atualidade, uma vez que propõe pensar a realidade de forma transcendental, compreendendo o real em interface com o virtual. A inteligência coletiva se constrói e se reconstrói através do diálogo entre saberes diversos, direcionados à formação de consensos, na perspectiva de construir o entendimento, o que pressupõe a existência de um espaço democrático. “A construção da inteligência coletiva não pode prescindir das ferramentas do ciberespaço, dado que elas possuem um papel fundamental no processo de apropriação e disseminação de informações, bem como na interface entre o mundo real e o virtual” (BRENNAND, 2001, p. 145). A inteligência coletiva constitui-se, pois, no polo articulador da comunicação e exige que os indivíduos

coordenem ações de socialização, desenvolvam atos comunicativos capazes de servir para a transmissão do saber culturalmente acumulado, coordenem ações de integração social que sirvam para tematizar normas adaptadas a cada contexto particular, e, enfim, desenvolvam atos de comunicação que sirvam para construir os controles internos do comportamento e em particular reforcem as estruturas da personalidade. (BRENNAND, 2001, p. 143)

Analisando essa questão, do ponto de vista habermasiano, é possível dizer que o uso das tecnologias da informação e da comunicação se coloca a serviço da construção do agir comunicativo, evidenciando que a compreensão da complexidade do sistema social e suas

múltiplas determinações pode ser modificada e ampliada por intermédio das realidades virtuais. Nessa perspectiva, colocam-se a defesa do uso das tecnologias da informação e da comunicação e o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos.

É oportuno ressaltar que, no Programa Escola Democrática, compete à gestão favorecer a interação entre as pessoas, por meio de atividades *on line*, voltadas para o aprendizado colaborativo sobre a vida na escola. Essa alternativa certamente contribuirá para combater o autoritarismo, a condução do trabalho pedagógico, com bases hierárquicas, e fortalecer a socialização não só na gestão, mas, sobretudo, da gestão. Com esse entendimento, o documento aponta para a participação dos professores como mediadores da aprendizagem, a construção coletiva do conhecimento, a interatividade entre os diversos atores que atuam no processo educativo e a estimulação dos processos de comunicação.

É verdade que desenvolver uma proposta educativa com tais características pressupõe trabalhar na perspectiva de uma educação virtual e enfrentar problemas de ordem tecnológica referentes à infraestrutura e à preparação da comunidade escolar. Não basta saber usar o computador e acessar a internet; é preciso motivação para participar da comunidade virtual e aprender a conviver com um sistema novo que funciona em bases comunicacionais.

Por meio da comunicação virtual, é possível superar o isolamento e vivenciar um sentimento de pertença, de sentir-se parte, o que somente acontece em função da comunicação. Dessa forma, a interatividade modifica a qualidade da aprendizagem e se constitui como um elemento fundamental para a realização de uma educação entendida

como um conjunto de pressupostos teórico-metodológicos que, ao agir no espaço das interações humanas, seja propiciador de experiências sócio-cognitivas positivas capazes de conduzir os indivíduos na redefinição do seu olhar sobre os processos sócio-político-econômicos e implementar ações rumo a uma sociedade mais justa, igualitária e solidária (BRENNAND, 2001, p. 149).

Nessa direção, a escola é concebida como uma Instituição disposta a aprender e a compartilhar o saber, o que implica a necessidade de ter um fluxo de informações organizado para servir de suporte ao sistema de comunicação. Dependendo do tamanho da organização,

podem ser utilizados instrumentos, tais como: “portal corporativo, chats (salas de bate-papo), *e-learning* (recursos de educação à distância) e ferramentas de pesquisa” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 09).

Com efeito, a organização e a disseminação das informações, de forma clara e precisa, colaboram para a melhoria do desempenho institucional, possibilitando maior integração entre os sujeitos envolvidos e maior articulação dos setores e dos planos de trabalho, além da ampliação da eficiência, da eficácia, da produtividade de pessoas e de processos, agilidade nas decisões e a diminuição da improvisação e do *stress* no trabalho.

Outro ponto que se depreende do modelo de gestão diz respeito à “energia” dos participantes, entendida como a força impulsionadora das pessoas e dos grupos que precisam manter-se sempre em alta para que a Instituição tenha condições de funcionar de forma a atender aos objetivos por ela propostos. Nos grupos preocupados com a “interação energética”, os líderes assumem a responsabilidade de colaborar com a resolução dos conflitos para canalizar a energia positiva. A competição e a luta por poder são fatores que inibem e até anulam a confiança, a convivência pacífica e a harmonia entre os grupos. “As relações baseadas na confiança e na cooperação são capazes de formar equipes coesas; as pessoas, de mãos dadas, enfrentarão as dificuldades inerentes ao processo do viver e do conviver” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 14). As crises devem ser encaradas como momentos da convivência, os quais podem gerar várias aprendizagens, o que exige de todos competência emocional e interpessoal.

A motivação humana surge como outro pilar do modelo de gestão escolar implantado em Pernambuco. “Podemos dizer que o conjunto de MOTIVOS que elevam um ser humano a empreender uma determinada AÇÃO caracteriza o grau de motivação interiorizado nesse indivíduo: MOTIVAÇÃO = MOTIVO AÇÃO” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 48). Em geral, a motivação é concebida em dois sentidos: a intrínseca (pertencente ao indivíduo) e a extrínseca (proveniente do ambiente).

Por último, o modelo de gestão escolar implantado em Pernambuco está estruturado de forma a cumprir as prescrições da Constituição Estadual, contidas no Artigo 97, que determina os

princípios da administração pública direta e indireta a serem seguidos pelos Poderes do Estado e dos municípios. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade<sup>38</sup>.

A observância de tais princípios, previstos na Constituição Federal e reeditados na Constituição Estadual, exige do gerente escolar, a exemplo dos demais gerentes públicos, a obediência à Lei e às exigências do bem comum, o respeito aos preceitos jurídicos, o cumprimento do fim legal da ação, de forma impessoal, a divulgação dos atos praticados, a fim de torná-los de domínio público, e a aquisição de bens e de serviços, conciliando a política de obter melhor preço com a de melhor qualidade, “sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 19).

É preciso ter em conta que a gerência escolar, a partir do ano de 2000, passou a ser guiada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), que estabelece “o planejamento como instrumento de uma efetiva gerência, o controle prévio e concomitante, a transparência e democratização das informações e a responsabilização por descumprimento das metas e limites” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 20). A lei ocupa-se em criar uma nova cultura gerencial de recursos públicos, estimulando as pessoas a exercerem sua cidadania, principalmente, na qualidade de contribuintes, participando do processo de planejamento e de aplicação dos recursos públicos e dos resultados obtidos nas práticas educativas.

Partindo do conceito de gestão compartilhada, buscamos identificar o perfil do gestor, destacando suas principais competências, tendo por referências as determinações do mundo globalizado para gestão educacional.

#### 4.2. O GESTOR ESCOLAR COMO GERENTE E LÍDER BEM SUCEDIDO

O modelo de gestão compartilhada traz desafios para o gestor escolar, visto como um gerente, um líder preocupado em educar-se, disposto a aprender o tempo todo. “Poder ser um líder comprometido com sua educação nos vários aspectos da vida, inclusive no do seu interior. Do seu ser. Da sua pessoa” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 8). A autoeducação aparece como um

---

<sup>38</sup> O artigo 37 da Constituição Federal trata dos princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade) que devem reger a administração pública direta, indireta ou fundacional dos poderes nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal. O artigo 38 determina as disposições que devem ser aplicadas ao servidor público em exercício de mandato eletivo.

elemento indispensável “para poder educar o outro”. Para tanto, torna-se necessário criar espaços flexíveis, abertos e favoráveis à circulação de ideias individuais e grupais para estabelecer confiança em termos de troca de saberes. Trata-se de implantar uma cultura, por meio da qual todos tenham acesso às informações e confiança no grupo para solicitar apoio, quando necessário, e compartilhar dificuldades e possibilidades.

Cabe, pois, ao gerente cultivar nas pessoas com quem trabalha a motivação intrínseca, possibilitando que elas realizem tarefas desafiadoras, produtivas e reveladoras de compromissos institucionais, evitando controles rígidos e fornecendo *feedback* sobre seu desempenho. No que tange à motivação externa, o gerente pode usar recompensas imbuídas dos objetivos de controlar os comportamentos das pessoas e de informar que seus esforços estão sendo reconhecidos e convertidos em benefícios para a Instituição.

O gerente é aconselhado a descobrir formas de motivar seus gerenciados, respeitando a individualidade de cada um e ajustando o seu estilo de gerenciar aos interesses do grupo. Desse modo, deve desafiar aqueles que já produzem bem a alcançarem a excelência; valorizar e reconhecer o trabalho dos que necessitam de atenção; acolher os que precisam de apoio emocional, engajando-os nos grupos que valorizam sentimentos; e motivar “os que valorizam o poder com competição e oportunidade para o sucesso triunfante” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 53). Para isso, o gerente escolar deve, permanentemente, avaliar o tipo e o grau de motivação de seus gerenciados. Aprender a ser líder pressupõe desenvolver habilidades e competências voltadas para influenciar pessoas e convertê-las em voluntárias, empreendedoras e profissionais comprometidos com a consecução dos objetivos institucionais.

A importância do líder democrático reside no fato de conduzir e convencer os liderados a obterem bons resultados. Ele deve ter seguidores, ser amado e respeitado, ser corajoso, inspirar confiança, saber tomar decisões, de forma compartilhada, saber comunicar-se, ser entusiasmado, ser presente na vida da Instituição e das pessoas, ser criativo e capaz de estimular a criatividade, servir de exemplo, ser responsável e ser um especialista em pessoas. É desejado, ainda, que o líder seja capaz de auto-reconhecer-se, de conhecer e compreender as pessoas e criar um clima de confiança, sem o qual um projeto educativo dificilmente pode alcançar êxito. É um formador de cultura, capaz de identificar e converter as forças e as fraquezas das pessoas em algo a serviço do bem comum; de integrar a equipe em torno de verdades comuns e de comprometê-la com o bem maior da Instituição e delegar a autoridade como uma forma de valorizar a equipe.

No Estado de Pernambuco, a realização de um curso sobre gestão constitui a segunda etapa do processo de seleção de dirigentes escolares, tendo por objetivo otimizar as seguintes competências: interpretar pessoas (capacidade de perceber, captar e compreender aspirações, expectativas e tensões dos liderados); estabelecer um termo de compromisso com a equipe (capacidade de agregar interesses comuns e compreender o código de ética do grupo); tomar atitudes (capacidade de agir proativamente diante de problemas); correr riscos (capacidade de usar o conhecimento e as habilidades para o cargo para enfrentar riscos calculados ou inesperados que a função requer); trabalhar em equipe (capacidade de usar a comunicação como instrumento de entendimento entre o gerente e a equipe e entre seus membros); fomentar o relacionamento sinérgico (capacidade para estimular os indivíduos e as equipes a trabalharem juntos para produzirem uma ação total); desenvolver uma tecnologia gerencial (capacidade de mobilizar as tecnologias a favor de práticas gerenciais bem sucedidas); conhecer o ambiente e a organização (capacidade de compreender a complexidade das interações e dos fatores sociais, políticos, econômicos, psicológicos e ideológicos que caracterizam a vida da organização); ter compromissos com os resultados (capacidade para realização, antecipação e mobilização de recursos para resolução de problemas); utilizar o *feedback* como prática gerencial (capacidade de receber e de dar *feedback* sem reações emocionais intensas). Em síntese, o gerente educacional deve ter a “sobrequalidade” de lidar com gente.

Em qualquer circunstância, o principal alvo de atuação do gerente são as pessoas que ele coordena, a sua equipe. Ser especialista em pessoas é condição indispensável ao desenvolvimento da tecnologia do seu ofício. Isto não se aprende só do ponto de vista conceitual. Trata-se de uma prática derivada de uma particular compreensão do mundo e do homem que só se pode consolidar no duro aprendizado do cotidiano. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 69).

Além do mais, espera-se do gerente um agir resiliente, ou seja, que ele tenha condições de “reunir forças para conter, dentro de limites razoáveis, a extensão da ruptura pessoal e reunir novamente os nossos pedaços e nossas vidas depois” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 68).

Apesar de considerar o dirigente escolar como um líder com muitas competências, o Programa Escola Democrática considera que o foco principal do seu trabalho é o pedagógico.

O diretor da escola é o diretor de uma Instituição social que tem o aspecto pedagógico como seu foco central. Todas as suas decisões devem ser orientadas por critérios pedagógicos e devem responder a uma mesma pergunta: a atitude tomada, a ação desencadeada visa, de fato, à melhoria do processo de ensino-aprendizagem dos alunos? Os aspectos administrativos, burocráticos, organizacionais do trabalho do diretor devem todos estar a serviço dessa questão. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 89)

Nesse sentido, a gestão escolar tem por atribuição assumir o compromisso com a aprendizagem dos alunos, incluindo aqueles que, por alguma razão, não estão caminhando no ritmo esperado. Para que isso ocorra, deve perceber como se dão as relações entre desenvolvimento e aprendizagem (GROSBAUM; DAVIS, 2001, p. 16).

Importa destacar que os aspectos administrativos e financeiros da gestão escolar, em algumas situações, trazem sérias implicações para a questão pedagógica, já que consomem grande parte de tempo e acarretam sobrecarga de trabalho para gerentes, passando a ser mais importantes que a condução do trabalho pedagógico.<sup>39</sup>

O gerente com tais competências tem condições de desempenhar sua função com sucesso, precisando obter consenso, compreendido como a construção de um “elenco de verdades comuns a partir das convicções dos membros da equipe de modo a alcançar o entendimento, a verdadeira integração, o compromisso” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 57) (grifo do documento). Nesse sentido,

o gerente não terá uma equipe se não tiver claro o compromisso de todos e entender o código de ética do grupo. Ele deve ter algo legítimo que represente o pensamento de todos ao mesmo tempo em que deve ser o guardião e aplicador do código de ética estabelecido. A equipe também assume o compromisso de ajudar a atenuar as dificuldades apresentadas por cada membro. Um termo de compromisso integra as pessoas e cria espírito corporativo. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 65)

---

<sup>39</sup> Dados retirados do estudo *Da formação do gestor à prática da gestão escolar democrática: que saberes são necessários?* (2004), segmento da Pesquisa Gestão Democrática e Qualidade de Ensino desenvolvida, sob nossa coordenação, envolvendo escolas da rede pública estadual localizadas no Recife. Tal estudo teve por objetivo compreender a gestão escolar como campo específico de atuação do educador, identificando os saberes básicos para a formação do profissional que exerce essa função. Constitui-se em uma tentativa de responder as questões: que saberes pedagógicos são utilizados e produzidos no exercício da gestão democrática e como esses saberes se relacionam com a formação inicial do gestor escolar? A gestão escolar constitui-se em um campo de atuação profissional que exige saberes específicos? Que saberes são esses? Que saberes, na lógica do poder constituído, são necessários para o exercício da gestão escolar? Que saberes a gestão democrática impõe ao gestor escolar? (BIZERRA, 2004, p.8)

As competências do gerente, apesar de estarem vinculadas às leis do mercado, parecem apontar em direção às práticas de entendimento resultantes de consensos representativos das verdades dos grupos. Na linha do entendimento, os participantes do grupo devem concordar sem coações, ser capazes de gerar consensos derivados da melhor argumentação e superar a subjetividade inicial dos seus pontos de vista, na perspectiva de alcançar a intersubjetividade do contexto em que atuam. Vale lembrar que

o conceito “entendimento” possui conteúdo normativo, que ultrapassa o nível da compreensão de uma expressão gramatical. Um falante entende-se com outro sobre uma determinada coisa. E ambos só podem visar tal consenso se aceitarem os proferimentos por serem válidos, isto é, por serem conformes à coisa (HABERMAS, 1990, p. 77)

O entendimento surge como o sustentáculo de procedimentos democráticos que não combinam com o Estado centralizador, indo além de proferimentos verbais e alcançando ações ou interações sociais.

No modelo de gestão, ora discutido, a comunicação na escola, em geral, ocorre de forma oral e escrita e circula em três direções: para cima (informações sobre desempenhos consolidados em relatórios enviados aos setores hierarquicamente superiores), para baixo (ordens, orientações, diretrizes para manter os funcionários bem informados para que possam produzir mais) e para os lados (comunicação lateral que envolve setores de trabalho situados no mesmo nível hierárquico, ou entre setores que ocupam lugares diferenciados na hierarquia institucional), o que nem sempre conduz ao entendimento.

As mensagens produzidas por emissores e direcionadas a receptores devem gerar um *feedback*, que consiste na garantia da eficácia da comunicação, fato a ser cultivado por todas as pessoas envolvidas. O gerente escolar pode evitar e prevenir a criação de barreiras à eficácia da comunicação, para que a transmissão, a recepção, a interpretação da informação e a atribuição de significados não sejam prejudicadas. Assim, ele deve enfrentar as dificuldades localizadas no emissor (falta de vontade para comunicar-se, excesso de mensagens, comunicações por meio de textos complexos e que apresentem incorreções de linguagem), no receptor (falta de interesse para ouvir, falta de atenção e reação apressada) e no processo (falta de um sistema de códigos e de *feedback*). Mesmo reconhecendo que esses mecanismos de comunicação não garantem a

democratização das relações na escola, não há como negar que eles podem se constituir em canais de participação, na perspectiva de uma Instituição mais comunicativa e, portanto, mais democrática.

Importa atentar para as relações de intersubjetividades que podem aflorar no interior da escola e que, aliadas às responsabilidades dos sujeitos envolvidos, podem abrir possibilidades de interferência efetiva na construção de um plano consensual de ação coletiva, no horizonte de um agir comunicativo, entendido como um processo de interação entre sujeitos capazes de expressar linguagem e de agir, que se relacionam de forma intersubjetiva, tendo por propósito a procura cooperativa da verdade que dá origem ao consenso. “Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para que possam coordenar de comum acordo seus planos de ação” (HABERMAS, 1988, p. 124). Assim, o gestor é obrigado a entender-se junto com os demais componentes da escola sobre o fazer educativo, contribuindo para que todos desenvolvam sua capacidade de falar e de agir, no sentido de tornar a mencionada Instituição em uma comunidade comunicativa.

Ao admitirmos o consenso como critério de validação do pensar e do agir, transportando essa compreensão para o mundo da educação, é possível pensar, a partir do ideário de Habermas, a gestão escolar como uma ação orientada pelo entendimento, de modo a estabelecer formas coletivas de trabalho que assegurem a participação de todos na construção da vontade do grupo e que garantam a competência comunicativa dos sujeitos em interação para que todos sejam responsáveis pelo projeto educativo.

Portanto, a principal tarefa da gestão escolar consiste em coordenar um projeto educativo comprometido com a aprendizagem social, mediante o desenvolvimento da competência comunicativa da comunidade escolar, pelo exercício dos atos de fala e do entendimento argumentativo, por meio da interação linguística, buscando no consenso a saída para os conflitos e as contradições que desafiam a escola contemporânea. É importante lembrar que, na perspectiva habermasiana, o consenso é uma possibilidade e, como tal, pode ou não ser obtido; ele fica na dependência de um processo argumentativo, no reconhecimento das pretensões de validade e da ausência de coerção nos processos de interação linguística.

No Programa Escola Democrática, o trabalho em equipe surge como principal estratégia de atuação do gerente escolar. A equipe é entendida como um grupo de pessoas que têm um objetivo em comum, capaz de agregar suas energias e as colocar como parceiras para atingi-lo.

Tal objetivo induz ao compromisso e estimula a sinergia entre os participantes do grupo, imbuídos de alcançar resultados satisfatórios. “A sinergia é a alma para que um projeto gerencial possa ser bem sucedido. Num relacionamento sinérgico, indivíduos ou equipes trabalham juntos para produzir um efeito total, que é maior que a soma dos seus esforços separados” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 67).

O trabalho em equipe constitui-se como um espaço de fomento do relacionamento sinérgico entre as pessoas, de compreensão das aspirações e expectativas dos sujeitos, de geração de compromissos com os resultados, de fortalecimento de atitudes e de compartilhamento de objetivos. Apresenta-se como um espaço no qual as pessoas aprendem com os outros a criar alternativas para mudarem suas realidades.

Além de ser um profissional polivalente, o gestor assume diferentes estilos de agir. Dependendo da situação, pode ser autocrático (agir determinando ideias para os liderados executarem), participativo (estimular a participação, acatar sugestões, mas tomar a decisão final), transformativo (atender às necessidades organizacionais e elevar o grau de necessidades e de autonomia dos liderados), liberal (permitir que os liderados decidam livremente) e pode ser, também, democrático, ou seja, capaz de atuar concedendo à equipe o direito de tomar decisões, o que pode ser visto como expressão de uma democracia circunstancial, conseqüentemente, distante da democracia deliberativa, na perspectiva habermasiana.

O modelo de gestão escolar incorpora o princípio da flexibilização da organização técnica e administrativa do processo de trabalho, com destaque para as atribuições do gestor que se tornou um profissional polivalente, capaz de ajustar-se às novas exigências do mundo da educação, influenciado pelas leis do mercado. Isso exige uma acentuada potenciação da capacidade de produzir da força de trabalho localizada na escola, inspirada [...] “na racionalidade mais intensa, geral e pluralizada da organização toyotista ou flexível do trabalho e da produção” (IANNI, 2004, p. 127).

Destacamos, ainda, que nem o Plano Estadual nem o Programa Escola Democrática fazem alusão à supervisão escolar, muito pelo contrário, delegam funções pedagógicas, antes atribuídas ao profissional dessa área, ao gerente escolar, o que, por um lado, pode sinalizar para a superação da divisão técnica do trabalho no âmbito da escola e, por outro, para a redução das despesas com gastos de pessoal.

A rigor, a flexibilização implica um rearranjo interno da escola, no sentido de transformá-la em espaço de boa convivência, capaz de tornar as pessoas mais felizes e com maiores possibilidades de produzirem, ignorando-se suas condições de trabalho. A escola, também, tem condições de ajustar as políticas educacionais a sua própria realidade, de acordo com o princípio da autonomia que rege o sistema educacional.

O conjunto de competências delineado aponta para um profissional altamente qualificado para trabalhar com pessoas de modo a torná-las produtivas, participativas e comprometidas com os resultados. Importa destacar que esse profissional é legitimado pelas comunidades escolar e local, o que nos reporta à discussão do processo de legitimação, aspecto que discutiremos a seguir.

#### 4.3. O GESTOR ESCOLAR: DA INDICAÇÃO À LEGITIMAÇÃO

Na história da escolha de dirigentes escolares, em Pernambuco, até 2001, predominava a alternativa de livre indicação pelos poderes públicos. Essa modalidade representava uma das formas mais usuais de clientelismo e, em algumas realidades, a escola se transformava em “reduo eleitoral” dos grupos políticos que detinham o poder, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar.

Nesse mesmo ano, foi implantado o Programa Escola Democrática, por meio do Decreto nº 23.583, de 10 de setembro de 2001, que instituiu, após um amplo debate com a sociedade, o sistema para provimento do cargo de diretor em duas etapas: seleção realizada através de uma prova escrita, com a finalidade de verificar o domínio de conteúdos sobre gestão escolar, e a eleição direta e secreta, mediante sufrágio universal. O Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, alterou esse dispositivo e criou uma etapa intermediária: a capacitação mediante a participação efetiva, em um curso promovido pela Secretaria de Educação, cujo conteúdo abordava responsabilidades, atribuições e compromissos necessários ao exercício da função.

A comprovação de conhecimentos, por meio de prova escrita, 1ª etapa do processo seletivo, colocou em evidência a preocupação do Governo do Estado com a competência técnica do gerente escolar. Nesse sentido, as provas aplicadas em 2001 e 2005 estavam voltadas para a verificação da capacidade desse profissional para resolver problemas da realidade educacional. As questões tratavam de uma problemática bastante conhecida e, de certa forma, induziam que as soluções dependiam da mobilização da própria escola e da sua capacidade de envolvimento com

a comunidade, no contexto de uma reforma educacional orientada pela otimização dos recursos. Os textos que serviam de base para os questionamentos das provas tratavam de situações alusivas ao avanço da ciência e da tecnologia e suas influências na educação, de fatos atuais divulgados pela mídia, de problemas cujas soluções estavam amparadas na solidariedade e na participação dos componentes da escola.

As questões de Comunicação e Expressão estavam voltadas para avaliação do candidato, em termos de compreensão global de textos relativos ao cotidiano escolar, e focalizavam a gestão, enquanto gerência. Requeriam que o candidato tivesse competências linguístico-textuais voltadas para<sup>40</sup>

- Discernir sobre assunto, finalidade e intenções do texto;
- Diferenciar ideia principal e ideias secundárias;
- Identificar o ponto de vista defendido e os argumentos usados para sustentá-lo;
- Identificar ideias ou argumentos implícitos;
- Reconhecer critérios de ordenação das ideias;
- Avaliar a adequação de sínteses de textos ou de parágrafos;
- Estabelecer relações entre partes do texto que indiquem causa e consequência;
- Estabelecer relações entre partes do texto que indiquem tempo, finalidade, condição, alternância, comparação, oposição e conclusão;
- Reconhecer o significado de palavras ou expressões contidas no texto;
- Avaliar a coerência e adequação linguística de textos da correspondência oficial. (PERNAMBUCO, 2001b, p. 96)

As perguntas sobre legislação solicitavam o domínio de conteúdos de leis, de planos, de políticas públicas educacionais e estavam organizadas em torno de cinco blocos:

- **Marco constitucional:** Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e a Constituição do Estado de Pernambuco (1989).
- **Complementares:** Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei Federal nº 9424 de 24 de dezembro de 1996 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio – FUNDEF.
- **Sociais e educacionais:** Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948; Lei Federal nº 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei Estadual nº 11329, de 17 de novembro de 1996 – Estatuto do Magistério Público do Pré-escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio do Estado de Pernambuco; Estatuto do Servidor Público do Estado de Pernambuco.
- **Outros textos legais:** Decreto Federal nº 2.264, de junho de 1997 – FUNDEF; Resolução nº 2 do CNE, de 7 de abril de 1998 – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental;

---

<sup>40</sup> Essas competências estão definidas no Programa para Prova Objetiva, 1ª Etapa do Processo de escolha de Diretores das Escolas Estaduais, que integra o Manual de Instruções.

Resolução nº 3 do CNE, de 26 de junho de 1998 – Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio; Decreto Estadual nº 23583/01 – Instituição da eleição direta para diretor.

- **Documentos informativos e normativos:** Plano Decenal de Educação para Todos; Plano Nacional de Educação (PNE); Plano Estadual de Educação 2000/2009 (PEE); Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI para a UNESCO; Parâmetros Curriculares Nacionais: volume I – Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais, volume VIII – Apresentação dos Temas Transversais e Ética. (PERNAMBUCO, 2001b, p. 96).

A temática Administração Escolar tratava de tendências e perspectivas da gestão pública no cenário mundial, dos conceitos e princípios que regem a gestão democrática no Brasil, com ênfase nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, nos mecanismos de democratização escolar, com destaque para o projeto pedagógico, os conselhos e colegiados, grêmios, associações, corporações e movimentos socioeducacionais.

As questões referentes à Gestão de Pessoas focalizavam a democratização das relações, entre os componentes do ambiente escolar, fundamentadas na ética, sob o comando de um diretor, preocupado em criar normas para tornar a escola um espaço de boa convivência. Essas preocupações foram traduzidas nos seguintes temas:

- **Ética e o direito na gestão de pessoas: princípios, objetivos e normas de convivência. Direitos e atribuições dos trabalhadores da educação;**
- **Perfil do diretor da escola: competências e estilos de gestão;**
- **Processos interativos entre o diretor da escola e a comunidade educativa interna: alunos, famílias, professores, pessoal técnico-administrativo;**
- **Processos interativos entre o diretor da escola e a comunidade educativa externa: organizações e lideranças comunitárias, sindicatos, partidos políticos, instituições governamentais, organizações não-governamentais (ONGs), movimentos socioeducacionais, atividades artístico-culturais comunitárias (PERNAMBUCO, 2001b, p. 97).**

Os candidatos foram estimulados a estudar uma bibliografia composta por dezoito obras de autores que têm, na nossa compreensão, uma produção intelectual voltada para a educação como direito social e como um instrumento capaz de contribuir para as transformações sociais.

É oportuno ressaltar que participaram da prova profissionais com formação em diferentes licenciaturas, uma vez que, para concorrer à indicação para a função de dirigente escolar, os candidatos deveriam satisfazer, de acordo com o Artigo 6º do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, aos seguintes requisitos:

- I. Possuir 05 (cinco) anos em regência ou atividades técnico-pedagógicas, como ocupante de cargo efetivo no Sistema Público Estadual;
- II. Ser professor concursado, conforme a Lei Estadual nº 12.477, de 01 de dezembro de 2003, com experiência comprovada de 05 (cinco) anos em regência no Sistema de Ensino Público ou Particular;
- III. Dispor de carga horária para cumprimento do regime de trabalho de 40 h/a semanais;
- IV. Não ter sofrido penalidade, por força de procedimento ou processo administrativo / disciplinar, no triênio anterior ao pleito;
- V. Não ter condenação em processo criminal, cuja sentença tenha sido transitada em julgado;
- VI. Possuir habilitação plena em qualquer área de educação;
- VII. Ter sido aprovado em processo de seleção para a função de diretor, consoante o disposto no art. 3º deste Decreto.

Nesse cenário, o gerente escolar solicitado para o sistema estadual de educação de Pernambuco é um profissional, cuja formação tem como base a docência. Em geral, os cursos de formação de professores (Licenciaturas) ocupam-se com a preparação da docência restrita à sala de aula, tratando de forma marginal conteúdos referentes à gestão escolar. Por um lado, eles têm condições de compreender, de forma aprofundada, o trabalho realizado em sala de aula e, por outro, precisam ampliar os seus conhecimentos na área específica da gestão, através de atividades de formação continuada ou no efetivo exercício da função. Desse modo, os saberes da gestão se confirmam, se modificam ou se ampliam na prática.

O Governo do Estado revela uma preocupação com a formação de gestores, comprometendo-se a “assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores formados em nível superior, preferencialmente em cursos de especialização” (PERNAMBUCO, 2001a p. 79).

A segunda etapa do processo de seleção, regulamentada pela Portaria da Secretaria de Educação nº 6484, de 04 de dezembro de 2001, consistiu em um Curso para os dirigentes aprovados no exame escrito. O Programa Escola Democrática considera a competência técnica como a questão central da profissionalização dos gestores, que pode ser desenvolvida por meio de atividades de formação continuada. Entendemos que a profissionalização de gestores não se restringe a oferecer atividades de formação continuada de cunho técnico, mas exige pensá-la no conjunto da profissionalização do magistério que, segundo o Art. 67, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, contempla medidas que visam a assegurar o aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento remunerado, período reservado a estudos, piso salarial profissional, progressão funcional e condições adequadas de trabalho. A

formação continuada consiste em um dos instrumentos da profissionalização do gestor, mas, se desacompanhada de outras ações, pode colaborar para a instalação do processo inverso, ou seja, a desqualificação, porquanto o profissional é preparado para desenvolver uma determinada proposta educacional e, na prática, não tem as mínimas condições para executá-la.

O Curso foi oferecido aos gestores escolares aprovados, com desempenho igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) do conteúdo da prova de seleção. De acordo com o item 3.3. da Portaria SE nº 3702, de 23 de maio de 2005, a capacitação de gestores é um

processo obrigatório, não classificatório, destinado ao esclarecimento de responsabilidades, atribuições e compromissos a serem assumidos no exercício da função de representação de diretor, sendo exigida a frequência mínima de 80% (oitenta por cento) da carga horária oferecida, sob pena de eliminação do candidato no processo eletivo.

A programação do Curso, em termos de conteúdos e de atividades, foi orientada para aquisição de conhecimentos, competências, habilidades e atitudes capazes de proporcionar aos gerentes compreensão da administração, pública no mundo contemporâneo, da gestão por resultados comprometidos com a satisfação do cidadão-usuário, das competências essenciais do gestor escolar, com ênfase no saber motivar as pessoas, saber exercitar a liderança, saber comunicar-se e desenvolver trabalho em equipe, dos princípios norteadores da ação do gestor público, da escola e das relações sociais por ela desenvolvidas no âmbito da realidade contemporânea.

Portanto, concorreram à eleição, 3ª etapa do processo seletivo, profissionais que foram aprovadas na prova escrita, com 50% de aproveitamento, e que participaram da capacitação, cumprindo frequência mínima de 80% da carga horária oferecida. Somente após o cumprimento desse processo, o diretor eleito com maioria dos votos será designado para a função, por ato do Governador do Estado, para um mandato de quatro anos, sendo permitida apenas uma reeleição. Essa questão foi traduzida no seguinte depoimento:

Temos com isso, no Estado de Pernambuco, professores não só eleitos, mas também selecionados e capacitados, o que propicia um maior nível de competência técnica e de compromisso social e político, tendo em vista a participação direta da comunidade no processo seletivo. [...] O cuidado com a construção e o desenvolvimento da gestão democrática

depende de ações planejadas e bem executadas. Há vários caminhos. O processo eletivo é um deles, daí a importância dessa ação para que possa se desencadear a participação efetiva da comunidade na gestão escolar e fomentar a transformação social. (PERNAMBUCO, 2006a, p. 1).

A participação da comunidade, entendida como o conjunto de alunos matriculados, com frequência comprovada, pais ou responsáveis por esses alunos, professores e demais servidores lotados na escola, é regulamentada no Art. 8º do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, nos seguintes termos:

- I. os alunos efetivamente matriculados nas escolas, a partir de 12 (doze) anos de idade ou que estejam cursando, no mínimo, a 5ª série do Ensino Fundamental e que apresentem percentual mínimo de frequência, de conformidade com o preconizado na Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996;
- II. o pai, a mãe ou o responsável legal de aluno matriculado na escola e com percentual mínimo ou frequência referido no inciso I deste artigo, com direito a um único voto por família, independentemente do número de filhos matriculados;
- III. os professores e servidores integrantes do quadro da Secretaria de Educação e os professores em regime de contrato temporário, com efetivo exercício na sala de aula.

A eleição obedece ao princípio do sufrágio universal, através do voto direto e secreto dado a apenas um candidato. É proibido o voto por representação e o direito de votar mais de uma vez na mesma escola, ainda que o eleitor represente segmentos distintos ou exerça acumulação de cargo ou função. A proibição de voto duplo não vale para o professor detentor de dois contratos de trabalho, que tem seu direito garantido nas duas Instituições. O docente que tem carga horária dividida em escolas votará naquela de maior carga horária e, sendo igual, terá o direito de optar.

Aos candidatos é permitido fazer campanha na escola, com o objetivo de apresentar e debater a sua proposta de trabalho. Os debates são marcados com oito dias de antecedência, para que toda a comunidade escolar possa participar e conhecer o projeto de gestão que cada um dos candidatos se propõe a realizar durante o seu mandato, caso sejam eleitos.

O Governo do Estado fez, em 2005, uma ampla divulgação do processo eleitoral nas escolas, com destaque para os informativos distribuídos no formato de folders e panfletos com

temáticas muito sugestivas: “Seu voto faz a diferença”; “A família tem a voz e o voto nessa eleição!” “Você escolhe quem vai dirigir a escola dos seus filhos!” “Escola democrática: sua participação na comunidade escolar”. O alvo principal foram os pais, e o conteúdo central da divulgação estava voltado para a importância do voto, conforme o texto a seguir.

Votar é um dos mais importantes direitos do cidadão. Através do seu voto ele aprova ou desaprova a gestão daqueles que estão responsáveis pela administração do patrimônio do povo. E a educação dos nossos filhos é o maior patrimônio que podemos deixar para eles, pois será através dela que eles irão conquistar seu devido lugar na sociedade. Com o seu voto para decidir quem irá gerir a escola da sua comunidade, você poderá aprovar quem vem fazendo um bom trabalho ou procurar mudar para melhorar o processo que vem sendo realizado pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco. Todos os candidatos que concorrem à administração da sua escola estão comprometidos com a melhoria da qualidade do nosso ensino, foram aprovados em prova escrita sobre gestão escolar e estão capacitados para gerir com responsabilidade a escola onde seus filhos aprenderão a caminhar em direção a um futuro melhor. (PERNAMBUCO, 2006a, p. 127).

O processo eleitoral foi normatizado pela Secretaria de Educação e coordenado por uma Comissão Eleitoral eleita em Assembleia, convocada pelo Conselho Escolar ou pela direção da escola, sendo sua composição de natureza paritária, de acordo com a Portaria SEC nº 3702<sup>41</sup>, de 23 de maio de 2005. Coordenar a eleição de dirigente escolar implica, além de organizar, acompanhar e fiscalizar todas as etapas do processo, mobilizando a comunidade escolar a participar do movimento eleitoral, cumprir e fazer com que se cumpram as normas legais relativas à eleição, organizar e coordenar os debates, de forma que todos os candidatos tenham igual oportunidade e condições para apresentar e discutir o seu programa de gestão, garantir a infraestrutura operacional, administrar problemas de impugnação e divulgar o vencedor do pleito.

O mecanismo de assembleia geral da escola também pode ser acionado quando houver necessidade de analisar faltas administrativas ou disciplinares cometidas pelo dirigente. É competência dessa Assembleia encaminhar ao Secretário de Educação, por intermédio da respectiva Regional de Educação, o pedido de afastamento do diretor, quando aprovado pela

---

<sup>41</sup> Essa portaria ampliou e atualizou as determinações contidas na Portaria SEC nº 3725, de 08.05.2002, sobre os procedimentos de escolha, indicação e nomeação de dirigentes escolares que, por sua vez, alterou a Portaria SEC nº 6484, de 04.12.2001.

maioria absoluta dos seus integrantes, sem, contudo, negar ao acusado o direito de defesa. Na hipótese de afastamento, restando, ainda, período igual ou superior a 1/6 (um sexto), o Governador do Estado indicará um servidor que tenha condições para dirigir a escola até a realização de nova eleição. Quando o prazo restante for inferior a 1/6 (um sexto), o diretor adjunto assumirá a direção da escola até o final do mandato, ou, na sua impossibilidade, um diretor designado pelo Secretário de Educação.

Será considerado eleito para a função de representação de diretor o candidato que obtiver o maior número de votos válidos apurados, ficando desprezados os votos em branco e os nulos. Em caso de empate, serão observados os critérios de escolha, obedecendo à seguinte ordem: 1. mérito das notas da seleção; 2. o mais antigo no exercício do magistério público; 3. o mais antigo na escola em que se candidatou.

Vencidas as etapas de seleção, de capacitação e de eleição, o dirigente assume a função e assina um Contrato de Gestão com a Secretaria de Educação do Estado. Trata-se de um instrumento jurídico formal, elaborado com base na concepção de gestão escolar como uma atividade de gerenciamento por resultado, que tem como finalidade assegurar meios para que os alunos aprendam de forma significativa, com o objetivo de alcançar qualidade, eficiência e equidade no ensino público.

O contrato de gestão, instrumento jurídico-formal que se firmou com base nos seguintes pressupostos: a escola como espaço de construção de conhecimentos e vivência de valores, no qual os alunos exercitam a vida cidadã; a implantação da cultura da participação, por meio de práticas colegiadas e de exercícios de autonomia; a mobilização, a organização e a articulação de recursos materiais, financeiros e humanos.

Tal contrato especifica metas e indicadores de eficiência organizados em dois blocos. O primeiro expressa os compromissos que a escola deve cumprir: elaborar e/ou ajustar o seu Projeto Político-pedagógico e seu regimento; implantar ou fortalecer os órgãos colegiados; assegurar o cumprimento de 800 (oitocentas horas) anuais, organizadas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar; organizar e desenvolver currículo escolar, respeitando as Diretrizes Curriculares Nacionais e os Referenciais Curriculares Estaduais; assegurar o acesso e a permanência do aluno na escola; garantir o cumprimento dos direitos dos alunos e obedecer aos procedimentos e aos prazos legais para a prestação de contas. No segundo, são indicados os padrões mínimos a serem atingidos, respeitando-se as especificidades da escola, a saber:

1. Aumento na taxa de conclusão da 4ª série do ensino fundamental em 5%;
2. Aumento na taxa de conclusão do nível de ensino fundamental em 6%;
3. Aumento na taxa de aprovação do nível de ensino fundamental em 9%;
4. Aumento no desempenho dos alunos nas séries e áreas de conhecimento avaliadas pelo SAEPE;
5. Diminuição no percentual de alunos com idade acima da média no ciclo de ensino fundamental em 7%;
6. Diminuição no percentual de alunos com idade acima da média no ensino médio em 8%;
7. Diminuição nas taxas de repetência do ciclo fundamental nas escolas estaduais de 8% na formulação, execução e avaliação do Projeto Político Pedagógico. (PERNAMBUCO, 2006b, p. 4)

Nesse contexto, a portaria normativa nº 6703, de 07 de 11.2005, afirma, no Art. 2º que a gestão escolar é uma atividade de gerenciamento por resultado, que visa à garantia do meio para a efetiva construção do conhecimento e significativa aprendizagem por parte dos alunos.

A Secretaria de Educação tem por obrigação apoiar a escola na formulação, execução e avaliação do Projeto Político-pedagógico e suprir as necessidades pedagógicas, administrativas e de pessoal; assegurar progressivamente a autonomia pedagógica, administrativa e financeira; garantir a transferência de quatro quotas financeiras anuais para fazer face às despesas de manutenção, além de gerenciar questões jurídicas provenientes de contrato, fiscalizar e acompanhar o desempenho da escola em relação às metas estabelecidas.

Ao avaliar o processo de eleição dos dirigentes escolares, a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco apontou as contradições que marcaram o processo. De um lado, salientaram as práticas autoritárias, conflituosas, de continuísmo e de precária participação; de outro, demonstraram experiências de procedimentos democráticos, a exemplo do debate público sobre os planos de gestão dos candidatos. Nesse sentido, é significativo o depoimento a seguir:

Os conflitos, as incompreensões, a falta de abertura para compartilhar o espaço escolar com os demais candidatos numa postura autoritária, permeou todo o processo eleitoral em várias escolas. Por outro lado, tivemos exemplos de prática democrática, onde foi oportunizado à comunidade, momentos de reflexão, a partir da exposição do plano de gestão daqueles que estavam candidatando-se ao processo, na tentativa de transformar a escola autoritária, numa escola que tornar-se-à democrática por sua essência pedagógica, por seu caráter público, pelas novas relações que estabelece, pela democratização das decisões e, essencialmente, pela formação para a cidadania. (PERNAMBUCO, 2001b, p. 5).

A expectativa de que, com a implantação da eleição, as relações na escola aconteceriam de modo harmonioso e de que o clientelismo não teria mais espaço tornou-se irrealista, considerando que o processo eletivo, a exemplo de todo instrumento de democracia, não suprime conflitos, ao contrário, contribui para que eles aflorem e fiquem ao alcance dos grupos para serem enfrentados e resolvidos.

É importante destacar que a Secretaria de Educação formou uma Comissão de Monitoramento e Avaliação da gestão escolar para apoiar a escola no planejamento, na operacionalização das atividades e na avaliação dos resultados do processo eleitoral; deliberar sobre as possibilidades de alteração de compromissos e sobre os resultados obtidos; elaborar relatórios com análise do desempenho da escola, com base nos indicadores acordados; consolidar dados e emitir sugestões e/ou recomendações de ações corretivas, visando ao atingimento das metas; atribuir uma conceituação (excelente, bom, regular, ruim), conforme o grau de desenvolvimento das metas. Isso alimenta a esperança de que esses dados possam colaborar para a revisão permanente das práticas e dos postulados que regem a gestão escolar no Estado.

Então, a ascensão ao poder político na escola depende de um processo que articula a seleção, a capacitação e a eleição por meio do voto normatizado pela regra da maioria. Nesse caso, o componente técnico (prova de conhecimentos e a capacitação) tem singular importância no processo seletivo para os dirigentes escolares, mas foi a eleição que deu maior visibilidade ao processo.

A escola adota um modelo de democracia representativa, que se sustenta no princípio da igualdade, a partir do instante em que todos têm um mesmo poder de escolha. As decisões tomadas com base no consenso da maioria representam a democracia mínima como um sistema de governo que atribui a um quantitativo de cidadãos o direito de decidir pelos outros. Trata-se de uma democracia pautada em um conjunto de regras que determinam quem (o número de indivíduos) tem o direito de tomar decisões coletivas e como, além de garantir os direitos de liberdade dos sujeitos envolvidos. Os procedimentos são as normas que determinam a trajetória, focalizando o “como”, e não, o conteúdo (opções políticas) das decisões coletivas que, em geral, são tomadas pela maioria. No caso de grupos mais homogêneos, as decisões podem ser guiadas pelo critério da unanimidade.

A democracia vivida na escola constitui-se na recriação do modelo estabelecido na Constituição de 1988, que determina o Brasil como um país democrático, quando afirma, no

Parágrafo Único do Art. 1º, “que todo poder emana do povo, nos termos dessa Constituição”. O destino da democracia brasileira está traçado de acordo com o estatuto da democracia representativa, podendo ser aperfeiçoada por mecanismos da democracia direta. O Art. 14 determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, por meio de plebiscito, *referendum* e iniciativa popular. Todas essas regras estão assentadas na compreensão do Brasil como um Estado Democrático de Direito, que se fundamenta na soberania, na cidadania, na dignidade humana, nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político.

Dessa forma, a Constituição de 1988 define a democracia como um regime político de soberania popular, fundado no respeito aos direitos do ser humano. A fonte do poder está no povo, que é, autenticamente, o titular da soberania e que deve exercê-la, por meio de seus representantes, ou mediante formas diretas de participação na tomada de decisões. O que caracteriza a democracia é o sufrágio universal, confirmado pela regra da maioria, que pode ser definida como uma técnica de tomada de decisões coletivas, capaz de maximizar a liberdade individual e assegurar a participação dos cidadãos. Tal modo de participar é muito importante, mas não suficiente para definir a democracia.

O mundo político está organizado à semelhança do mercado, portanto, regido por contratos em torno do poder que se desenvolve em duas perspectivas mercadológicas: a do grande mercado, que ocorre entre partidos e cidadãos eleitores, e a do pequeno mercado, entendido como “[...] “mercado político” por excelência, através do qual os cidadãos eleitores investidos, como eleitores, de uma função pública, tornam-se *clientes*, e mais uma vez uma relação de natureza pública se transforma numa relação de natureza privada” (BOBBIO, 2000, p. 153). Desse modo, a democracia caracteriza-se por uma relação de troca entre aqueles que governam e os governados e se apresenta, minimamente, procedimentalista.

A democracia liberal “não toca no cerne de uma compreensão genuinamente procedimentalista da democracia” (HABERMAS, 2003b, p. 27), uma vez que o processo democrático não se ocupa com a institucionalização de discursos de acordo com a racionalidade comunicativa. Para Habermas, o importante não é aplicar a regra da maioria, mas aperfeiçoar os métodos e as condições do debate, da discussão e da participação, ou seja, aprimorar o nível discursivo do debate público.

A crítica de Habermas (2003b) à regra da maioria traz à tona a discussão sobre a representatividade democrática, considerando que há, muitas vezes, uma grande contradição entre a vontade da maioria e os objetivos de uma minoria. Nesse caso, a legitimação pelo procedimento majoritário apresenta-se como parcial no tempo e no espaço e pressupõe um conjunto de direitos, com destaque para o de decidir por maioria, aliado ao direito das minorias de se tornarem majorias.

A democracia representativa vivida na escola convive, excepcionalmente, com práticas de democracia direta, a exemplo das assembleias. Para Bobbio (2000), o mais importante no processo de democratização, na atualidade, não é a transição da democracia representativa para a democracia direta, mas, na passagem da democracia política para a democracia social, explicada como a extensão do poder ascendente exercido pelos cidadãos, nos mais diferentes níveis (local, regional, estadual) em contraposição ao poder descendente. O importante é a ampliação da democracia como um movimento crescente, capaz de chegar a espaços dominados pela hierarquia e pela burocracia e, desse modo, avançar da democratização do Estado para a democratização da sociedade, ou da democracia política, em sentido estrito, para a democracia social. A expansão da democracia não implica nova modalidade, mas a disseminação do modelo representativo no campo da sociedade civil nas suas associações [...] “da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna” (BOBBIO, 2000, p. 67). Tal expansão, além de distribuir o poder, oferece maiores condições para controlá-lo.

Atualmente, o desenvolvimento da democracia de uma dada realidade não pode mais ser medido, simplesmente, pela extensão dos direitos políticos do sufrágio universal a um maior quantitativo de pessoas.

Hoje, se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, esse não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o Estado da democratização num dado país, o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto). (BOBBIO, 2000, p. 68).

Nessa perspectiva, a preocupação da escola não deve se situar no aumento dos eleitores, mas com os espaços nos quais as pessoas podem exercer o seu direito de votar. Segundo Bobbio (2000), o defeito da democracia representativa não reside no fato de tornar presente um ser ausente, mas na qualidade e na intensidade da representação. É importante verificar que, no espaço escolar, a questão da democracia parece ser resolvida nos marcos da representatividade, considerando a escassez de práticas de democracia direta.

A democracia representativa e a democracia direta não são sistemas alternativos, antagônicos; eles podem coexistir em uma mesma realidade. Os dois sistemas são necessários, mas, isoladamente, são insuficientes. A democracia direta significa a participação do indivíduo nas deliberações que tratam de seus problemas, sem intermediários. Os institutos de democracia direta, no sentido exato da palavra, são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes, sem intermediários, e o *referendum*. A assembleia dos cidadãos<sup>42</sup> é entendida como o instituto que envolve toda a comunidade no processo deliberativo e tem, apenas, condições de funcionar, em casos excepcionais.

Mesmo a democracia vivida nos bairros que, muitas vezes, utilizam os comitês para deliberarem sobre questões da comunidade, não pode ser considerada como exemplo de democracia direta. Nesses casos, para legitimar e regulamentar a participação de base, a forma encontrada é a da democracia representativa. Nessa modalidade, as deliberações voltadas para a coletividade são tomadas indiretamente por indivíduos eleitos para essa finalidade; os envolvidos não participam diretamente das decisões. Assim, os bairros não são governados pela assembleia dos cidadãos, mas pelos seus representantes. O *referendum* constitui-se no único instrumento de democracia direta que tem condições de ser aplicado, de forma efetiva, na maior parte dos Estados que avançaram em termos democráticos; significa um recurso extraordinário para situações igualmente extraordinárias. Torna-se impossível pensar que o Estado atual tenha condições de atuar, através de contínua convocação do povo; basta considerar o quantitativo de leis aprovadas por ano. A democracia representativa, sem controle e acompanhamento da sociedade e da opinião pública, o que significa dizer, sem utilizar práticas de democracia direta, pode favorecer a permanência da centralização do poder, a existência de ações de impunidade, de corrupção, entre outras.

---

<sup>42</sup> É um instituto defendido por Rousseau, segundo o qual essa prática só pode ter vida apenas em uma pequena comunidade, a exemplo do modelo clássico usado em Atenas, nos séculos IV e V, quando abrigava poucos cidadãos.

A mudança do foco da democracia do Estado para a sociedade civil aponta para outros centros de poder, além do Estado. Em geral, as sociedades não são monocráticas (um único centro de poder), mas policráticas (vários centros de poder), o que gera um pluralismo: econômico (marcado pela concorrência das empresas entre si); político (caracterizado pela disputa do poder, por vários movimentos e partidos) e ideológico (identificado pelas diversas orientações, visões de mundo, que convivem em um mesmo Estado).

Bobbio (2000) chama a atenção para a relação da teoria democrática com a teoria pluralista, afirmando que elas são convergentes e estão a serviço da luta contra o abuso do poder. A primeira parte do princípio do poder autocrático, ou seja, o poder descendente, e defende que a solução é o poder ascendente, enquanto “a teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado numa única mão, e sustenta que o remédio contra esse tipo de poder é o poder distribuído”. (BOBBIO, 2000, p. 72)

O pluralismo explica o dissenso como uma característica fundamental da democracia. Nessa perspectiva, o consenso da maioria implica a existência de uma minoria que dissente. Em um regime “[...] que se apóia no consenso não imposto a partir do alto, alguma forma de dissenso é inevitável” (BOBBIO, 2000, p. 75). O consenso real brota nos espaços em que o dissenso acontece livremente, apenas onde isso ocorre, o sistema pode ser considerado democrático. O dissenso apresenta-se como a única forma de verificarmos a pertinência do consenso.

Bobbio (2000) percebe que a expansão da democracia requer, antes de tudo, compreender a distância entre os “ideais democráticos” e a “democracia real”, entre o proclamado e o que foi efetivamente realizado. São seis os compromissos assumidos e não cumpridos pela democracia: 1) a substituição de uma sociedade centrada no indivíduo como sujeito coletivo por uma sociedade pluralista a qual valoriza os grupos; 2) ao invés da representação política de interesses, as relações de natureza pública converteram-se em relações de natureza privada, a transformação do público em uma relação de troca; 3) a superação do poder oligárquico; 4) a presença da democracia nos espaços possíveis de implantá-la; 5) a transparência do poder fundado na publicidade; 6) a formação da cidadania. Logo, as “promessas” feitas no âmbito da democracia ideal não são cumpridas no plano da realidade.

O não cumprimento das promessas pode ser justificado pelo fato de a democracia ter sido idealizada para uma sociedade cujo grau de complexidade era inferior ao de hoje. À época, era impossível a previsão de obstáculos para a democracia em uma sociedade organizada segundo os

princípios da economia de mercado, da apropriação privada, da reprodução ampliada e da acumulação capitalista em escala global.

Na atualidade, três questões merecem ser enfrentadas no Brasil e no mundo: a democracia, os direitos do ser humano e a paz. A democracia exige o reconhecimento e a proteção dos mencionados direitos e se apresenta como a única possibilidade para a solução pacífica dos conflitos. Isso acontecerá quando não mais existirem cidadãos localizados neste ou naquele lugar, mas no mundo.

É importante verificar que o processo seletivo de dirigentes escolares está atrelado a um modelo de democracia, conforme discutiremos a seguir.

#### 4.4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA: DE QUE DEMOCRACIA ESTAMOS FALANDO?

O Plano Estadual de Educação, na perspectiva de atender ao que preceitua a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina a participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Assegura, ainda, os progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira e orienta que os professores devem ser capacitados para construir e refletirem de forma contínua sobre o projeto pedagógico da escola, “propondo soluções criativas para os problemas de aprendizagem” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 35).

No dizer do PEE, há, também, a necessidade “de fortalecer a *participação da sociedade* na gestão das escolas, revitalizando, em dois anos, as instituições de Conselho Escolar/UEX, Associação de Pais e Grêmios Estudantis, contribuindo para o fortalecimento da autonomia escolar” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 77) (grifo nosso). Em geral, esses mecanismos são vistos como espaços para o exercício da cidadania e de incentivo à participação da comunidade na gestão, tendo em vista a manutenção e a melhoria das condições de funcionamento das escolas, identificação e disponibilização de espaços que possam ser utilizados para oferta de serviços educacionais, a exemplo da educação de jovens e adultos.

O modelo de gestão escolar desenhado no PEE, centrado no compartilhamento do poder, ocupa-se com a “destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a *participação da comunidade*” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 78) (grifo nosso), caracterizada como

uma força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados, poder esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhes são afetas, dando à unidade social vigor e direcionamento firme. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 88).

A influência sobre a dinâmica da Instituição escolar vai na direção da melhoria da qualidade pedagógica do processo educativo; da articulação do currículo escolar com a realidade e a atualidade; do aumento do profissionalismo das pessoas que atuam na escola; da substituição do isolamento físico, administrativo e profissional que caracteriza o convívio escolar por práticas interativas; da motivação da comunidade para apoiar o trabalho da escola e do desenvolvimento de objetivos comuns para comunidade escolar e local.

Nesse cenário, os alunos são convocados a participar, principalmente, aqueles matriculados nas últimas séries do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, no sentido criar incentivos para que todos permaneçam na escola e obtenham sucesso. Em Pernambuco, essa participação na vida da escola é objeto da Lei nº 12.280, de 11 de novembro de 2002, que trata da proteção integral aos direitos do aluno, aqui entendido como todo aquele matriculado nas redes públicas e particulares do sistema de ensino desse Estado. De acordo com essa legislação, o aluno tem direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, como pessoa em desenvolvimento e como sujeito de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição Federal e em todas as leis federais, estaduais e municipais. Tem direito à educação de qualidade e à participação na vida da escola por meio do Grêmios Estudantil, dos Conselhos Escolar ou de Classe e das atividades pedagógicas, artístico-culturais e desportivas.

Essas determinações foram alteradas pela Lei nº 12.911, de 31 de outubro de 2005<sup>43</sup>, com destaque para a ampliação dos direitos dos alunos, no que se refere a sua participação no Projeto Pedagógico e no Regimento Interno da Escola. Segundo o Art. 13 da mencionada Lei, a escola pode aplicar medidas sociodisciplinares, desde que elas tenham caráter eminentemente educativo e possam contribuir para formação do aluno; garantam o direito coletivo a uma convivência

---

<sup>43</sup> A legislação apresentada trata do direito ao respeito e dignidade como pessoa; do direito à educação e ao ensino; do direito ao acesso, matrícula e permanência; do direito à validade e certificação dos estudos; do direito à informação; do direito à participação; do direito à educação especial; do direito do aluno atleta; do direito do aluno indígena; do direito do aluno trabalhador; do direito do aluno à classificação, reclassificação e contestação de critérios avaliativos.

social agradável e respeitosa; assegurem o direito do aluno de ser ouvido pelos setores competentes da escola, podendo, ainda, incluir a família para torná-la ciente dos problemas e para envolvê-la na discussão sobre os procedimentos a serem adotados. Isso é garantido por medidas de proteção aplicáveis sempre que os direitos do aluno, reconhecidos nessa legislação, forem violados ou ameaçados por ação ou omissão da comunidade escolar e da sociedade. No contexto dessas leis, a escola constitui-se em espaço de liberdade e de participação.

Em geral, a participação da comunidade na vida da escola ocorre por meio do Conselho Escolar<sup>44</sup>, previsto no Parágrafo Único do Art. 183, da Constituição Estadual, e normatizado pela Lei nº 11.014 de 28.12.1993<sup>45</sup>. Constitui-se como órgão consultivo e deliberativo e tem por objetivos: assegurar a gestão democrática da escola; zelar pela qualidade da educação; acompanhar, avaliar e fiscalizar o trabalho educativo; garantir formas de divulgar as atividades da escola na comunidade interna e na externa; colaborar para manter a escola articulada à Secretaria de Educação, assegurando as condições necessárias ao seu bom funcionamento; adaptar as diretrizes estaduais de educação à realidade escolar.

O Conselho funciona nos moldes de uma democracia representativa, sendo composto pelo diretor da escola e por um representante do corpo docente, do pessoal técnico-pedagógico, do corpo administrativo, dos pais ou responsáveis pelos alunos, de alunos e do conjunto das entidades legalmente organizadas da comunidade. A escolha dos representantes é feita por meio de votação secreta, valendo o sistema de maioria simples, em reunião específica, por categoria. A duração dos mandatos é de dois anos, sendo permitida a recondução.

O Conselho tem como atribuição principal manter e implementar a política de educação no âmbito da escola. Para tanto, deve emitir parecer sobre planos e projetos; participar das reuniões de planejamento; acompanhar e fiscalizar planos de aplicação e prestação de contas, trabalhos de ampliação, reforma e consertos das instalações físicas, o armazenamento, a preparação e a distribuição da merenda escolar, o recebimento e a distribuição de livros e outros materiais com alunos e professores, as medidas para conservação e preservação do patrimônio;

---

<sup>44</sup> Conselho vem do latim *consilium* (não confundir com *concilium*, que significa convocação, assembleia, concílio). Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo / consulere*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*. Trata-se, pois, de verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com de ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes dessa, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2000, p. 47)

<sup>45</sup> Esse aparato legal foi alterado pela Lei nº 11.303 de 26.12.1995 que estabeleceu que a presidência do Conselho será exercida por um dos seus membros e não mais pelo diretor da escola como era na legislação anterior.

acompanhar o desempenho dos alunos e propor medidas para soluções de problemas ligados à evasão e repetência; estimular a participação da comunidade escolar em atividades artísticas, culturais, literárias e desportivas; participar da coordenação e da divulgação de eventos da escola; posicionar-se sobre os conselheiros que não cumprem as normas estabelecidas no estatuto do colegiado; sugerir medidas para o melhor uso do espaço físico e melhor organização da equipe de trabalho; formular projetos com o objetivo de integrar escola-família-comunidade; acompanhar e avaliar o projeto pedagógico nas suas variadas dimensões; elaborar relatórios e pareceres diversos; apresentar propostas para resolver problemas relativos à execução do projeto pedagógico da escola.

As atribuições do Conselho Escolar, enfatizando o acompanhamento, fiscalização e proposição, estão situadas no âmbito da execução. A competência de cunho mais deliberativo refere-se à identificação de alternativas para a solução dos problemas relacionados com a execução do projeto pedagógico da escola. Na verdade, a efetiva participação não pode se resumir à proposição de soluções, mas isso talvez seja o caminho em direção a procedimentos que envolvam a comunidade na tarefa de tomada de decisão sobre os destinos da escola.

Mesmo sem ser uma instância plenamente deliberativa, o Conselho estabelece um novo padrão de relações entre Escola e comunidade, abrindo a possibilidade para a implantação de uma nova cultura de gestão. Ele contribui para a instalação de uma dinâmica comunicativa na escola, mesmo admitindo-se as interferências advindas de uma realidade marcada historicamente pelo autoritarismo. A forma como a legislação define a composição do Conselho sinaliza na direção de colocar a gestão da escola nas mãos dos representantes das comunidades interna e externa, o que aponta para a perspectiva de constituição de um legítimo espaço público autônomo que tem uma responsabilidade não escolar, não comunitária, mas pública, portanto desvinculado de interesses privados. Nesse caso, as pessoas privadas se reúnem, enquanto público, para debater publicamente assuntos de interesse geral da escola. Desse modo, o Conselho teria condições de funcionar como uma instância de controle e de legitimação do poder político, exercido no âmbito administrativo da escola. Nessa realidade, apenas a força do melhor argumento poderia decidir o resultado dos debates; quaisquer outros recursos deveriam ser, em princípio, abandonados.

Trata-se de pensar o Conselho Escolar, de acordo com o que Habermas (2003b) definiu como “esfera pública”, que não é uma Instituição, nem organização, nem um sistema, mas uma rede própria para a comunicação de temas, tomadas de decisões e opiniões, onde acontecem a

filtragem, a sistematização e a condensação dos fluxos comunicacionais, a ponto de se converterem em opiniões públicas organizadas em temáticas específicas. Ou seja, de uma rede comunicacional disponível para todos os membros da sociedade, considerados falantes e ouvintes competentes. “A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana”. (HABERMAS, 2003b, p. 92). Assim, consiste em um espaço no qual o agir comunicativo encontra o seu *lócus* privilegiado; um espaço caracterizado pelo respeito mútuo, entendimento e reconhecimento da liberdade individual.

Na esfera pública, as manifestações, as informações e os argumentos produzidos não têm representatividade estatística. Assim, ela não significa o conagraçamento de opiniões individuais levantadas uma a uma e emitidas de forma privada. Portanto distingue-se da pesquisa de opinião. Pode até englobar “opiniões públicas” desde que os levantamentos sejam precedidos de processos de formação de opinião, através de temas específicos em um espaço público mobilizado.

O agir comunicativo dos participantes da esfera pública representa um chamado para a construção de relações interpessoais que se nutrem da liberdade comunicativa. Desse modo, a linguagem é o constituinte da esfera pública, sempre aberta a receber opiniões individuais que passam por um processo de debate que as transformam em pública, o que não significa agregá-las como se fosse possível passar, de modo rápido, do singular para o universal. O que interessa é a estruturação de uma opinião pública qualificada. “A qualidade de uma opinião pública constitui uma grandeza empírica, visto que ela se mede por qualidades procedimentais de seu processo de criação” (HABERMAS, 2003b, p. 94). Dessa maneira, a legitimidade da influência das opiniões públicas sobre o sistema político depende do nível de discursividade e da qualidade dos procedimentos. A legitimidade da influência pode ser prejudicada por formas de manipulação, de pressão e de ameaça. Existem, então, dois tipos de influência: a fática e a legítima. Quanto menor a qualidade procedimental para construção da opinião pública, tanto maior se torna a possibilidade da influência fática.

Habermas (2003b) afirma que as opiniões públicas podem ser manipuladas, mas não compradas publicamente, nem obtidas à força “[...] a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma” (HABERMAS, 2003b, p. 97). Essa

capacidade de reprodução existe potencialmente na esfera pública constituída e surge nos momentos em que ela é mobilizada.

Considerando a escola como bem público, o Programa Escola Democrática propõe os mecanismos necessários para concretização da gestão escolar. Entre eles,

a construção e execução do Projeto Político Pedagógico, instrumento norteador de toda ação da escola e a criação e funcionamento dos Conselhos Escolares. Se o diretor for capaz de construir, com esses Conselhos e com o coletivo da escola, relações de parceria, de compartilhamento de responsabilidades e de definições claras de tarefas, será possível o desenvolvimento da motivação, cooperação, realização de práticas inovadoras e soluções objetivas para os problemas enfrentados, baseadas em critérios pedagógicos. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 88).

Ao lado da orientação sobre o Projeto Pedagógico como veículo instituidor da autonomia da escola, está a preocupação com a operacionalidade de planos de ação, uma vez que as avaliações de desempenho da administração pública indicam que essa questão merece ser prioritária no trabalho da gerência escolar. De acordo com tais avaliações,

[...] as metas deixam de ser realizadas e a prestação do serviço fica prejudicada, aumentando o nível de descrédito da população e de satisfação seja do usuário, seja do servidor público. Estes resultados convergem geralmente menos para a escassez dos recursos e mais para a falta de um modelo operacional que permita a factibilidade desses planos. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 97).

Congruentemente, com essa afirmação, o Programa Escola Democrática orienta que a elaboração dos planos de ação, na perspectiva da gestão por resultados, deve levar em consideração os seguintes aspectos:

*1. A organização da escola como uma instância pública*

Trata do delineamento da missão, das finalidades, das atribuições e dos valores que vão guiar o trabalho da escola no âmbito da administração pública.

*2. A escola e as parcerias governamentais e não-governamentais*

Pressupõe a definição dos problemas, a seleção das instituições governamentais e não-governamentais, bem como as formas como elas podem atuar para ajudar a escola a resolver seus problemas.

3. *Os planos de ação como instrumentos limitados e complexos*

Considera como ponto de partida o cenário institucional e define metas que possam diminuir a distância entre o real e o desejado.

4. *Os planos de ação e suas várias interfaces*

Diz respeito à intersetorialidade dos planos de ação da escola, no contexto do sistema educacional.

5. *O diálogo como fio condutor dos planos de ação*

Implica em assumir o modelo participativo de planejamento, no sentido de agregar as contribuições de todos os interessados para convertê-las em metas e ações orientadas pelos resultados a serem obtidos.

6. *Ênfase no modelo operacional*

“A todo plano deve corresponder um desenho de modelo operacional para garantir efetividade na execução das atividades, compartilhado com todos os agentes operacionais envolvidos”. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 97)

7. *Valorização do cidadão como usuário do serviço público*

Consiste em traçar metas / ações que possam atender às reais necessidades dos cidadãos / usuários e que contribuam para a sua satisfação.

Essa forma de planejar tem sustentação no conceito prevalecente na atualidade de planejamento descentralizado, no qual as orientações gerais apontam os rumos que a escola deve seguir e, concomitantemente, abre espaços para ela se mover no sistema e adequar as diretrizes centrais às suas especificidades. “Contraditoriamente, a escola não tem muita escolha, deve utilizar a metodologia do planejamento estratégico como instrumento para projetar o futuro, buscando antever cenários com os quais, provavelmente, vamos conviver mais adiante” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 115).

De acordo com o PEE, é pela participação que as escolas vão se transformar [...] “em instituições autônomas, que gerenciem de maneira eficaz o processo de ensino e aprendizagem dos alunos” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 24). O Plano parece sinalizar para o entendimento de que a autonomia se efetiva pela capacidade e pela responsabilidade da escola e do grupo de educadores que a compõem de colocarem em ação seu Projeto Político-pedagógico. “A autonomia é um conceito relacional, e a autonomia da escola precisa ser entendida num contexto de interdependência” (PERNAMBUCO, [s/d], p. 88). Vejamos exemplos de metas que abordam a relação do Projeto Político-pedagógico como autonomia escolar:

Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar. (PERNAMBUCO, 2001a, p. 43)

Garantir a autonomia das escolas indígenas, assegurando-lhes orientação técnico-pedagógica, de modo a possibilitar-lhes a construção do projeto pedagógico com base nas diretrizes curriculares nacionais, o uso de recursos financeiros públicos para a manutenção do cotidiano escolar, com plena participação da comunidade indígena nas decisões relativas ao funcionamento da escola. (PERNAMBUCO, 2001a, p. 47-48)

A escola autônoma mostra-se capaz de assumir seu projeto educativo, de responder e prestar contas de suas ações, de enfrentar seus êxitos e fracassos. “É nesse sentido que podemos dizer que a autonomia da escola ocorre à medida que existe também a capacidade de a Instituição assumir responsabilidades, tornando-se mais competente no seu fazer pedagógico”(MARÇAL; SOUSA, 2001, p.20).

Na esteira da construção de uma escola democrática, o Estado assume a responsabilidade de “assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, por meio do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 78).

A autonomia financeira está explicada como a capacidade que a escola tem para gerir recursos que são a ela destinados, não importando se eles correspondem as suas reais necessidades. O entendimento parece ser o de que os recursos repassados para a escola são suficientes para ela suprir suas necessidades quanto à manutenção; o problema reside na gestão de tais recursos. Se os recursos não são suficientes, a escola deve ter competência para angariar outros.

Em geral, os recursos repassados à escola servem para financiar a “aquisição de materiais e a contratação de serviços realizados diretamente pela escola, como material de consumo, equipamentos de manutenção e funcionamento e pequenos reparos” (MOREIRA; RIZZOTTI, 2001,p.16).

A normatização do repasse de recursos para a escola é anterior à elaboração do PEE, pois é objeto da Lei nº 11.466 de 24.07.1997, que autoriza a escola a receber recursos provenientes da União, do Tesouro Estadual e doações e aplicá-los em atividades de manutenção de acordo com plano aprovado pelo Conselho Escolar. A ordenação das despesas e a prestação de contas é de responsabilidade do diretor. Aqui existe um movimento, de certa forma, descentralizador,

porquanto o planejamento dos recursos deve contar com a aprovação do Conselho e, ao mesmo tempo, centralizador, considerando que cabe ao diretor ordenar despesas e prestar contas dos recursos.

Por intermédio do Decreto nº 20.246, de 18 de dezembro de 1997, o Governo do Estado ratificou a lei mencionada anteriormente e especificou o sentido de atividades de manutenção e desenvolvimento como: aquisição, manutenção e conservação de instalações, equipamentos e outros materiais permanentes, necessários à vida escolar; aquisição de material didático-escolar, de limpeza e de ensino, voltados ao atendimento das atividades escolares; uso de serviços e manutenção de bens vinculados à educação; aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação e a aquisição de alimentos destinados, exclusivamente, aos alunos do ensino fundamental.

A citada normatização foi alterada pelo Decreto nº 23.666, de 05 de outubro de 2001, que instituiu o Projeto Dinheiro na Escola, com o objetivo de transferir recursos financeiros oriundos de convênios<sup>46</sup> e do Tesouro Estadual para as escolas investirem na manutenção da rede física, de equipamentos e atividades pedagógicas. Esse projeto foi organizado para dar sustentação à política de democratização da gestão da educação orientada pela legítima participação da comunidade na vida da escola e para instrumentalizar, legalmente, os procedimentos administrativos concernentes à transferência de recursos financeiros, na perspectiva de uma escola autônoma.

Assegurar a autonomia administrativa da escola significa torná-la capaz de formular e gerir programas, projetos e planos de ação de forma adequada a sua estrutura organizacional e ao momento histórico por ela vivido. Implica a sua organização de acordo com o modelo de gestão adotado e de como ele se articula com o sistema educativo central e com a comunidade de que faz parte.

A autonomia pedagógica define-se pela explicitação do ideal de educação e pela organização do trabalho pedagógico na Instituição como um todo e na sala de aula, com destaque para a formulação das finalidades educativas, definição dos conteúdos a serem trabalhados (conhecimentos, habilidades e atitudes) e organização da dinâmica de aulas e das práticas avaliativas.

---

<sup>46</sup> As transferências serão efetivadas mediante celebração de convênio com as Unidades Executoras – UEXs, observadas as disposições da Lei Federal nº 8.666 de 21.06.1993.

O conceito de autonomia que permeia as políticas de Educação Básica, no Estado de Pernambuco, leva-nos a pensar sobre o que Habermas (2004 b) orienta sobre a questão, a partir de Kant. Para ele,

a autonomia não é um conceito distributivo e não pode ser alcançado individualmente. Nesse sentido enfático, uma pessoa só pode ser livre se todas as demais o forem igualmente. A ideia que quero sublinhar é a seguinte: com sua noção de autonomia, o próprio Kant já introduz um conceito que só pode explicitar-se plenamente dentro de uma estrutura intersubjetiva. (HABERMAS, 2004b, p. 13).

Parece-nos que o conceito de autonomia que subjaz às mencionadas políticas está limitado a uma capacidade abstrata que a Instituição escolar tem para resolver seus problemas sem uma vinculação com a vida das pessoas que a compõem. De acordo com o pensamento habermasiano, é, exatamente, essa visão isolacionista que precisa ser superada, na perspectiva da intersubjetividade. São as interações comunicativas que podem possibilitar a construção de uma escola autônoma, orientada por um projeto educativo crítico e emancipador. Assim, podemos dizer que a possibilidade efetiva da autonomia escolar fica condicionada à autonomia dos seus componentes e às práticas intersubjetivas capazes de validar pretensões construídas em um processo de comunicação, isento de qualquer tipo de coerção.

A análise dos documentos e da legislação, objeto desta pesquisa, indica que a gestão escolar configura-se como uma atividade conjunta dos sujeitos envolvidos, em que as responsabilidades são compartilhadas e o projeto educativo definido conjuntamente, mas sob determinações externas à escola. Nessa lógica, a participação é louvada, mas no sentido de oferecer sugestões para a melhoria do trabalho educativo e decidir sobre como operacionalizar as políticas educacionais no âmbito da escola.

Diante do exposto, podemos dizer que o modelo de gestão escolar vigente em Pernambuco espelha uma revisão dos pressupostos teóricos do taylorismo / fordismo ajustados ao tempo da globalização. Uma das questões visíveis dessa adequação consiste na valorização dada à ideia de participação da comunidade interna e externa na vida da escola, como alternativa estratégica para resolver os problemas nesse âmbito do sistema educacional. Todos os indivíduos e grupos, na esteira da redução do tamanho do Estado, são, de certa forma, desafiados a entenderem a escola como um bem público que não é de responsabilidade exclusiva do Governo

de Pernambuco. Isso acarreta um despertar, em todos, para a consciência de que podem aperfeiçoar o processo educativo por seu próprio esforço e por sua capacidade de participação. Revela-se, então, uma estratégia de responsabilização da sociedade por funções, em princípio, inerentes ao Estado.

O movimento participacionista parece estar circunscrito à defesa de interesses específicos da escola, o que contribui para despolitizar a gestão, ao omitir a relação dessas questões específicas com os graves problemas estruturais e conjunturais da nossa sociedade. A participação tem o caráter funcional e se configura como técnica de gestão, segundo a qual basta as pessoas se integrarem, estarem juntas e serem parceiras e colaboradoras do processo educativo.

Percebemos que há uma fragilidade muito grande no caráter político da participação coletiva do sujeito, considerando que as referências feitas ao aspecto deliberativo das decisões, enfatizando-se termos como “ampla participação”, “efetiva participação de todos”, não são traduzidas em como e em que aspectos essa participação vai ocorrer.

Isso nos permite afirmar que a gestão escolar apresenta-se vinculada a uma concepção de “Estado Mínimo”, na perspectiva de que o Estado vai, gradativamente, afastando-se de suas obrigações e as transferindo para a comunidade. Nesse cenário, impera um tipo de participação como expressão de uma “cidadania apática”, que ocorre, prioritariamente, no que diz respeito à legitimação de decisões e na execução de tarefas planejadas, fora do alcance dos sujeitos envolvidos. É notório que essa concepção sustenta o aumento das desigualdades sociais, uma vez que o Estado se desfaz de suas obrigações para com a população, e ela, por si só, não tem como atender as suas próprias demandas.

Nesse contexto, a participação parece confundir-se com medidas de descentralização administrativa que, embora possibilitem a ampliação da democracia interna, na realidade, restringem-se a transferir decisões centralizadas para serem efetivadas e controladas pelo nível hierárquico mais baixo do sistema educacional, ou seja, a escola. Nesse caso, estão inseridas as propostas de descentralização das aquisições de alguns materiais e da contratação de pequenos serviços, cujo objetivo imediato consiste na redução de custos e no envolvimento da Instituição escolar com os resultados obtidos, em detrimento da discussão sobre questões vitais, em torno das quais a escola decide o rumo da sua história.

Não queremos, todavia, descartar a participação na execução, como se isso fosse um grande mal, pois esse pode ser o caminho para se conseguir maior poder de decisão. É possível

que o envolvimento com a execução desperte nas pessoas o interesse e a vontade de cobrarem retorno de sua colaboração, e isso possa ajudá-las a compreender a participação como direito. Além disso, participar da execução favorece a apropriação de informações e o domínio de dados sobre a escola que podem ajudar as pessoas a se conscientizarem da dimensão dos problemas e da necessidade de seu envolvimento nas decisões, além de poderem argumentar melhor as suas solicitações.

Entendemos que a construção coletiva de uma escola se faz na participação, ou seja, quando se compreende e incorpora que “a participação significa aqui uma participação geral, a base da oportunidade igual, em processos discursivos de formação de vontade” (HABERMAS, 2002a, p. 167). Assim, no pensamento habermasiano, a participação consiste na contribuição de todos, em igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, ou, ainda, participar significa colaborar para formular comunicativamente o consenso relativo a um plano de ação coletiva. A participação assume o caráter de um processo de formação e socialização do ser humano.

Caracteriza-se como um processo no qual as deliberações constroem-se de forma argumentativa e são inclusivas, públicas, livres de coerções externas e internas, que poderiam afetar a situação de igualdade dos participantes. Todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, podem formar uma compreensão sobre as questões que necessitam resolver e dos interesses que as sustentam.

No Plano Estadual de Educação e no Programa Escola Democrática, a qualidade da educação é abordada de forma articulada à avaliação, na medida em que afirma que “a qualidade da educação ofertada deverá ser incentivada e acompanhada mediante a implantação de um sistema de avaliação que possibilite à escola uma reflexão anual sobre o resultado da aprendizagem dos alunos e dos fatores associados a esses resultados” (PERNAMBUCO, 2001a, p. 35). A questão da qualidade está atrelada, também, à universalização do ensino, à permanência com sucesso e ao aumento das taxas de eficiência, conforme ilustram as metas:

*Universalizar, com qualidade, o atendimento de toda a clientela do Ensino Fundamental do Estado, no prazo de cinco anos, garantindo o acesso, a permanência e o sucesso escolar de todas as crianças na escola, expandindo, gradativamente, o atendimento para nove anos de escolaridade fundamental. (PERNAMBUCO, 2001a, p. 36). (grifo nosso)*

*Otimizar as taxas de eficiência do sistema, reduzindo, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio de escolaridade para conclusão desse nível (PERNAMBUCO, 2001a, p. 42). (grifo nosso)*

Mas, é o Programa Escola Democrática que define, com maior clareza, o sentido de qualidade como satisfação do cidadão usuário, segundo determinações do Programa Qualidade no Serviço Público. Nesse programa, a qualidade tem dimensão mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser obtida a partir de inovações incrementadas na organização e gestão do trabalho na escola. O significado de qualidade vem sendo articulado aos interesses de otimizar a vinculação entre educação e necessidades requeridas pelos vários padrões de produção e de consumo.

A qualidade implica, assim, no desempenho satisfatório, segundo alguns padrões definidos socialmente, na garantia da permanência dos que ingressam na escola e na capacidade de agir do governo para combater os baixos índices de aprendizagem. Por conseguinte, os padrões de qualidade devem indicar, de forma factível e realista, os compromissos possíveis de serem alcançados pela organização. Torna-se necessário que as organizações públicas criem canais de comunicação para que os usuários possam manifestar-se sobre o grau de atingimento dos padrões de qualidade. Para colher o nível de satisfação dos envolvidos (clientes), é recomendado que as instituições públicas realizem pesquisas e consultas e divulguem os resultados para a sociedade, podendo, ainda, utilizar órgãos externos para avaliarem a qualidade dos serviços prestados. O cidadão é estimulado a participar da construção da qualidade dos serviços públicos, nos quais a educação está incluída.

A participação do cidadão é uma estratégia essencial na busca da melhoria do atendimento prestado pelo setor público ao cidadão. É necessário que as organizações públicas [...] estabeleçam canais de comunicação com os usuários, para que estes possam manifestar-se quando os padrões de qualidade estabelecidos não forem cumpridos, bem como que as organizações definam procedimentos para o atendimento das reclamações e sugestões feitas por seus usuários. Exemplos desses canais são as ouvidorias, call-center, caixas de sugestões / reclamações, etc. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 100).

No tocante à avaliação dos padrões de qualidade, vale destacar a atuação dos Tribunais de Conta, órgãos que têm autonomia e independência, sendo, portanto, capazes de instalar um canal de comunicação entre as instituições e os cidadãos. Com essa finalidade, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE – criou a sua Ouvidoria.

Essa ação visa aproximar, ainda mais, o cidadão à Instituição, proporcionando um canal de comunicação onde o usuário pode reclamar, denunciar, perguntar ou informar sobre a administração pública estadual e municipal e sobre o próprio Tribunal de Contas. (PERNAMBUCO, [s/d], p. 101)

Nessas circunstâncias, a Ouvidoria assume o compromisso de encaminhar as demandas aos órgãos responsáveis e de garantir ao usuário respostas informando as medidas que foram tomadas face às questões apontadas. Os conteúdos das reclamações convertem-se em objeto de trabalho do TCE-PE, principalmente, porque podem servir de orientação para auditorias específicas.

A avaliação apresenta-se como uma ferramenta de gestão orientada pelo primado dos resultados. Nos moldes da gerência social, a avaliação escolar implica em emitir um juízo de valor sobre o desempenho institucional, focalizando o grau de alcance dos seus objetivos, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados. A construção de um processo de avaliação pautado pelas diretrizes da gerência social orienta-se para:

1. A definição de um marco conceitual da intervenção que se pretende avaliar, indicando claramente objetivos, resultados e as supostas relações casuais que orientam a intervenção, pois quando não se sabe onde e como se quer chegar, torna-se muito difícil avaliar nosso desempenho;
2. A superação da brecha entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na definição das metas e objetivos e na própria avaliação, gerando complementaridade e sinergia entre eles;
3. A identificação e pactuação de indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses dos atores envolvidos;
4. A definição e manejo efetivo de fluxos de informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias de incentivos que promovam o uso dessa informação (PERNAMBUCO, [s/d], p. 104-105).

Nortear a avaliação por critérios que enfatizam a dimensão quantitativa significa caminhar na contramão da Teoria da Ação Comunicativa, pois, guiada por uma reflexão monológica, tal avaliação inibe o potencial comunicativo existente na escola. Para que isso não ocorra, é da maior importância articular as medidas quantitativas, provenientes de organismos internacionais, e as

qualitativas, advindas do mundo da escola. Realizar a avaliação com base em princípios habermasianos exige preocupações com

(1) a busca de uma comunidade de comunicação com o intuito de tematizar, questionar vivências, fatos e/ou normas na perspectiva de atos de fala (verbais e não-verbais) que incluam o “eu”, o “tu” e o “outro”; (2) inclusão de “todos e de cada um” em espaços públicos como condição de construção, consolidação e aperfeiçoamento da radicalidade do processo democrático; (3) aceitação dos contrários e da diferença no espaço público, de transparência, visando o embate no uso do conhecimento, tematização das verdades; (4) o valor do discurso argumentativo e da não violência, mesmo que simbólica; (5) desvelamento ideológico das contradições e da lógica interna no uso do conhecimento, desocultando os reais interesses e, neste processo, o desocultamento do ilegítimo pelas suas dimensões de inautenticidade /autenticidade, verdade/inverdade, justo/injusto; (6) assunção da reflexão não como monólogo reflexivo, mas como processo que se instaura com o outro, numa ação descentrada, intersubjetiva; (7) crítica dialética em oposição à crítica dogmática; (8) condição da construção socioindividual da liberdade como mediadora e resultante de um processo emancipatório, autônomo, crítico e reflexivo, construindo uma sociedade processualisticamente mais legítima. (MEDEIROS, 1995, p. 20).

O sistema de avaliação desenhado para Pernambuco sinaliza para a possibilidade de a escola refletir sobre os resultados da aprendizagem dos alunos, a partir do nível de desempenho apontado pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo Sistema de Avaliação de Pernambuco (SAEPE), para convertê-los em ações comprometidas com a melhoria da qualidade da educação. Os resultados devem ser divulgados de modo que possam contribuir para o redimensionamento das políticas educacionais, no âmbito local, municipal e estadual, e a preocupação maior do Estado consiste em consolidar e aperfeiçoar o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

Pensar a avaliação nos moldes habermasianos, significa entendê-la longe da ideia de captação de verdades absolutas, mas como um recurso que deve considerar todas as razões que justificam as pretensões de verdade levantadas pelos participantes, relativas a qualquer dimensão factual, de prática ou de norma dos fenômenos avaliados. Busca a legitimação no próprio processo de construção de verdades.

Observamos que o modelo de gestão escolar de Pernambuco, assentado “nos princípios da confiança e da descentralização da decisão; na forma flexível de gestão; na horizontalização de estruturas; na descentralização de funções; no incentivo à criatividade; na avaliação sistemática; na recompensa pelo desempenho” (PERNAMBUCO, s/d, p. 37) está ancorado em um sistema democrático, cuja legitimação “elide motivações generalizadas, isto é, difunde lealdade das massas, mas evita participação” (HABERMAS, 2002a, p. 51). No caso de Pernambuco, conforme o discurso oficial, a participação existe. Ela parece acontecer no âmbito das decisões estratégicas, ou seja, técnico-operacionais, no contexto das políticas públicas internacionais preocupadas com a descentralização, a desconstitucionalização e a desregulamentação dos monopólios do poder público nacional. Desse modo, podemos afirmar que a participação ocorre formalmente, mas, tudo indica que é regida por objetivos independentes de motivações e necessidades dos cidadãos, excluindo práticas argumentativas entre pessoas livres, com igual nível de informação, que objetivam construir discursivamente um plano de ação coletiva, resultado de um consenso.

A gestão escolar democrática aqui analisada identifica-se com o modelo formal e liberal de democracia, segundo o qual os cidadãos são portadores de direitos subjetivos e podem “[...] contar com a defesa do Estado desde que defendam os próprios interesses nos limites impostos pelas leis” (HABERMAS, 2002b, p. 271). Trata-se de uma democracia fundamentada nos princípios<sup>47</sup> de igualdade, liberdade e participação dos cidadãos na formação da vontade estatal, por meio do voto, que se concretiza em um mundo que trata cidadania e a força de trabalho como mercadorias. Está vinculada, historicamente, à formação do Estado liberal fundado na doutrina dos direitos naturais<sup>48</sup> do ser humano, segundo a qual todas as pessoas, de forma indiscriminada, têm direitos naturais que independem de sua própria vontade e, menos ainda, da vontade de alguns poucos privilegiados. São direitos que, em qualquer circunstância, devem ser respeitados pelo Estado e, ao mesmo tempo, protegidos por ele contra toda possível invasão, violação e transgressão por outros. O conjunto de direitos fundamentais tem uma dimensão histórica, por isso varia de época para época, de povo para povo, não sendo possível se “[...]fixar um elenco de

---

<sup>47</sup> Tais princípios que fundam o liberalismo clássico enraizado na sociedade nacional, na competitividade, no mercado mundial são reeditados no contexto mundial, lançados em um mundo sem fronteiras, nem barreiras, “sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e às vezes operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais”. (IANNI, 2005, p. 140)

<sup>48</sup> “No capítulo II *do Segundo Tratado sobre o Governo*, Locke, um dos pais do liberalismo moderno, parte do Estado de natureza descrito como um Estado de perfeita liberdade e igualdade, governado por uma lei da natureza que ensina a todos os homens, desde que desejem consultá-la, que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às posses”. (BOBBIO, 2005, p. 12).

uma vez por todas: pode-se apenas dizer que são fundamentais os direitos que, numa determinada constituição, são atribuídos a todos os cidadãos indistintamente, em suma, àqueles diante dos quais todos os cidadãos são *iguais*” (BOBBIO, 2005, p. 41).

Segundo Bobbio (1992), os direitos naturais, assim como a concepção individualista de sociedade, são datados do início da era moderna e podem ser classificados como indicadores significativos do avanço histórico. Para esse autor, esses direitos são, na atualidade, acrescidos dos direitos ecológicos (o direito de viver em um ambiente não poluído) e dos direitos de “manipulação do patrimônio genético”. Os direitos do ser humano, vistos como naturais ou fundamentais, são históricos, pois brotam de lutas situadas em determinadas épocas, em contraposição ao poder que ameaça e não mais protege a liberdade do cidadão. Além do mais, nascem gradualmente e não são eternos, ao contrário, são mutáveis, sujeitos à transformação e à ampliação.

Bobbio (1992) confirma que o desenvolvimento dos direitos do ser humano passou por três fases:

Num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores – ; como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou por *meio* do Estado (BOBBIO, 1992, p. 32-33) (grifos do autor).

Embora os direitos possam ser organizados em diversas fases, em relação aos poderes constituídos, eles têm apenas duas finalidades: proibir os males provenientes de tais poderes ou usufruir dos benefícios que eles proporcionam. A questão dos direitos do ser humano é jurídica e política. A importância não consiste em saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza e seus fundamentos, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas

descobrir o modo mais seguro para garanti-los, para proibir que, apesar de serem solenemente declarados, continuem sendo violados.

No percurso da história, alguns direitos têm adquirido caráter permanente, principalmente, aqueles que revelam compromissos do Estado com:

- a) A integridade da pessoa (direito à vida, à segurança);
- b) A expressão livre do modo de pensar, de ser, de agir e de viver;
- c) O direito de ir e vir, dentro ou fora do território em que a pessoa vive, e de não ser obrigado a se retirar de espaços, sem que isso seja seu desejo;
- d) A participação em associações de diferentes naturezas e o direito de afastamento das mesmas, se for o caso, e de não aceitar pessoas como participantes de tais associações;
- e) A busca de felicidade, sem interferências de terceiros, que intentem determinar padrões, condições e limites para tal finalidade;
- f) A produção e apropriação de bens materiais e culturais, por meio de troca ou compra, de acordo com os recursos de que dispõe, livre de pressões para se desfazer de bens que não mais desejar possuir;
- g) O direito de ser proprietário.

O direito à liberdade e o direito à igualdade representam a centralidade dos direitos fundamentais dos seres humanos e são vinculados entre si, ou seja, um não pode se realizar, de forma plena, sem o outro. Assim, a liberdade significa o modo de ser, o destino do ser humano, mas, por isso, só tem sentido na história por ela vivida. O ser humano nasceu para ser livre, autônomo, capaz de reger-se por si mesmo e de não ser tutelado. Liberdade explica-se, portanto, como a capacidade que o ser humano tem de autodeterminar-se, de construir a si mesmo; o direito de ser humano. Tal direito somente se concretiza em relação à liberdade dos outros; somos livres com os outros; a nossa liberdade está condicionada à liberdade dos outros. Com efeito, não podemos ser livres, se em nossa volta encontram-se aqueles que não o são. A igualdade na liberdade implica dizer [...] “cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros, podendo fazer tudo o que não ofenda à igual liberdade dos outros” (BOBBIO, 2005, p. 39).

Essa forma de igualdade é traduzida em normas constitucionais que tratam da igualdade diante da lei e da igualdade dos direitos. A primeira forma de interpretar a igualdade tem cunho jurídico e significa dizer que a lei tem significado igual para todos e, como tal, exige imparcialidade na sua aplicação, tendo em vista evitar discriminação. A igualdade dos direitos

volta-se para o gozo dos direitos fundamentais, expressos na Constituição como aqueles de que todos os cidadãos, sem exceção, devem usufruir.

No curso da história, os direitos fundamentais saem do âmbito da natureza e passam para o Estado, a quem compete assegurá-los individualmente. Nesse caso, a ordenação jurídica do Estado liberal justifica-se racionalmente como o resultado de um acordo entre indivíduos, em princípio, livres, que convencionam criar os vínculos, estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. A legitimidade do poder político tem por fundamento a ideia de consenso sobre o que vai ser exercido; um acordo entre aqueles que detêm o poder superior e aqueles a quem esse poder é confiado. Aqui, nasce a união da doutrina dos direitos humanos com o contratualismo, assentada na compreensão individualista de sociedade, explicada pela anterioridade do indivíduo singular à totalidade social.

Assim, os direitos, em virtude da lei da natureza, primeiro privilegiam o indivíduo e, depois, a sociedade e não vice-versa. A sociedade deixa de ser um fato natural, cuja existência independe dos indivíduos, para converter-se em “arranjo artificial”, criado pelos seres humanos, com o objetivo de atender a seus direitos, em que impera o individualismo, sem o qual não existe liberalismo<sup>49</sup>, que veio com a finalidade de resgatar as liberdades individuais ora suplantadas pelos regimes autoritários, ora anuladas no contexto das sociedades organicistas. Esse sistema considera o indivíduo como uma totalidade que guarda traços da perfeição e com capacidade de autoformar-se. Na democracia, o indivíduo se apresenta como uma parte indivisível, mas com condições de se articular com seus semelhantes e, portanto, capaz de superar o isolamento.

Não é à toa que a palavra “liberalismo” tem a mesma raiz que a palavra “liberdade”, vista como um direito que deve ser assegurado a todos pelo sistema político. O liberalismo tem uma dimensão política e econômica; como teoria econômica, define-se como “defensor da economia de mercado; como teoria política, é defensor do Estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do Estado mínimo (isto é, reduzido ao mínimo necessário)” (BOBBIO, 2000, p. 128). Conceituar o Estado democrático como um Estado mínimo significa dizer que o poder político não tem interferência nos negócios econômicos, a não ser em nível de exceções. Significa, também, entendê-lo como Estado laico, considerando que não tem nenhum compromisso com determinada confissão religiosa e concepção filosófico-política. Portanto, a formação do Estado

---

<sup>49</sup> O liberalismo e a democracia estão ligados pelo indivíduo. Bobbio (2005) afirma que a doutrina liberal democrática sustenta-se na concepção individualista de sociedade.

liberal configura-se, de um lado, como a emancipação do poder político do poder religioso e, de outro, como a emancipação do poder econômico do poder político. Por isso ele é laico (desvinculado da igreja), de livre mercado (sustentado pela burguesia mercantil e empresarial).

O Estado perdeu o monopólio do poder ideológico, ao reconhecer o direito à liberdade religiosa e à liberdade de opinião e pensamento, assim como o monopólio do poder econômico, com o reconhecimento do direito à liberdade econômica, e terminou por conservar, unicamente, o monopólio da força legítima, quase sempre limitado pelo reconhecimento dos direitos humanos e pelos vários vínculos jurídicos que sustentam o Estado de direito.

A definição de Estado de direito, no âmbito da doutrina liberal de Estado, parte da compreensão de que os poderes públicos são regulados por normas gerais e devem ser efetivados segundo tais normas. Considera, também, a constitucionalização dos direitos naturais<sup>50</sup>, o que implica na sua conversão em direitos jurídicos positivos. Nessa ótica, o Estado de direito não significa apenas que os poderes públicos devem obediência às normas gerais do país, mas que, também, são subordinados às leis referentes aos direitos fundamentais dos seres humanos. Sem o cumprimento de tais direitos, não há como existir democracia. Aqui, reside a interdependência entre o Estado liberal e o Estado democrático: o poder democrático só acontece se as liberdades individuais forem exercitadas, ao mesmo tempo em que tal poder se constitui em condição sem a qual as liberdades dos indivíduos não podem ser asseguradas. Essa relação pode ser explicitada da seguinte forma: as ideias liberais e o método democrático combinam-se de tal forma que, se é verdadeiro que os direitos de liberdade foram, desde o início, a condição básica para a vivência democrática, é igualmente verdadeiro que o desenvolvimento da democracia se tornou o principal mecanismo de defesa dos direitos de liberdade.

A doutrina liberal econômico-política tem por fundamento o liberalismo ético, cujos postulados colocam, em primeiro plano, a liberdade do indivíduo, no sentido positivo e negativo, que deve ser traduzida em regras e práticas institucionais. Considerando que a liberdade de um se resolve no limite da liberdade do outro, o princípio ético da liberdade individual serve para inspirar práticas, permanecendo o dilema de tornar possível a coexistência das liberdades do indivíduo e de seus semelhantes no contexto econômico e político pautado na doutrina liberal.

---

<sup>50</sup> A doutrina dos direitos naturais, de fato, está na base das Declarações dos Direitos proclamados nos Estados Unidos da América do Norte (a começar de 1776) e na França revolucionária (a começar de 1789), através dos quais se afirma o princípio fundamental do Estado liberal como Estado limitado: o objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem (art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789). (BOBBIO, 2005, p. 13).

Essa reflexão sobre a democracia liberal serviu para mostrar que o modelo de gestão escolar vivido em Pernambuco sustenta-se nos princípios que regem tal modelo de democracia. Mesmo assim, concordamos que o modelo de gestão implantado em Pernambuco, ao superar processos clientelistas historicamente arraigados na nossa realidade, representa um avanço, em termos democráticos, apesar de reduzido a uma concepção de democracia formal. A gestão escolar exercitou algumas práticas de cunho inovador e pode caminhar no sentido de um novo tempo, *o tempo da comunicação, da interação*, o que significa caminhar na direção de uma nova concepção de poder, não mais assentada no sujeito, mas na intersubjetividade, na solidariedade e na justiça.

## CONCLUSÕES

No início deste trabalho, anunciamos as nossas pretensões de verdade acerca da gestão educacional com foco na escola. Agora, pretendemos mostrar o que conseguimos alcançar após o desenvolvimento de uma pesquisa teórico-documental de orientação hermenêutica. Bem no estilo habermasiano, entendemos que o nosso trabalho foi concluído, mas não, acabado e está longe de constituir a última palavra sobre gestão educacional.

Seguindo os postulados da Teoria da Ação Comunicativa, procuramos conferir inteligibilidade, verdade, veracidade e retidão ao conhecimento produzido, com base na racionalidade imanente à prática comunicativa, sem perder de vista os nossos próprios limites teórico-metodológicos.

Conversando com Habermas, somamos aprendizagens significativas às reflexões tecidas sobre a nossa prática pessoal e profissional, que se entrecruzam nos caminhos percorridos no campo da gestão educacional.

Aprendemos que a humanidade tem condições de colocar toda a sua capacidade de pensar e agir de acordo com regras e normas criadas e validadas por ela mesma, por meio de processo comunicativo isento de opressão, a serviço de sua emancipação. Assim, a autonomia da pessoa, entendida como a capacidade de decidir, ganha singular importância para além do plano individual, em direção ao outro e, na interação de ambos, a possibilidade da construção de uma comunidade comunicativa.

Habermas nos ajudou a enxergar que a sociedade contemporânea, apesar de marcada pela forte presença da razão instrumental e de agir de forma teleológica, orientada por interesses particulares, pode constituir-se no espaço para o surgimento da razão comunicativa, que tem condições de se espalhar pelas diversas instituições e pelos movimentos sociais, econômicos e culturais.

Com Habermas, reafirmamos o nosso entendimento de que a humanidade deseja viver sem violência, não como algo dado, mas por opção, buscando forças e recursos na construção da paz. Muito já foi feito, em termos da criação de instituições e leis. Todavia, parece-nos que, na atualidade, a solução é o Estado democrático de direito, com abrangência nacional, regional e mundial. Tal Estado pode ser conceituado como a expressão da vontade popular, construída comunicativamente, e da autonomia política de cidadãos, que agem como autores e destinatários

de direitos moralmente justificados e reguladores da vida em sociedade. Esse Estado tem um potencial normativo, capaz de articular os diferentes agentes sociais, econômicos e políticos que movimentam a sociedade. Constitui-se, pois, como uma alternativa eficaz da participação livre e igualitária de todos nos processos comprometidos com a deliberação.

Em relação à pretensão geral da tese, acreditamos ter validado a nossa pré-compreensão sobre gestão educacional, no sentido de confirmá-la como modelo formal e liberal de democracia, com traços do republicanismo. É liberal, porque, além de inibir a autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, funda-se em normalização jurídico-estatal, orientada pelas leis do mercado internacional e, por isso, definida como gerencialista e modernizante. Ao que tudo indica, a formação democrática da vontade sustenta-se nos direitos fundamentais e desenvolve-se em torno de interesses próprios dos cidadãos e, de forma minimalista, com os interesses dos outros. Ela tem, como função preponderante, a legitimação do poder político, por meio de eleições que autorizam e justificam o exercício do poder pelo governo. O voto expressa a preferência do eleitor, e as eleições guardam similaridades com os processos eletivos que ocorrem na Empresa.

O processo de formação da vontade e da opinião política, tanto em meio à opinião pública, como no parlamento, é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente e pela manutenção ou conquista de posições de poder. O êxito nesse processo é medido segundo a concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas, o que se quantifica segundo números de votos. (HABERMAS, 2002b, p. 275).

Trata-se, portanto, de uma democracia regida por normas relativamente fracas, na qual o Estado atua como espécie de *medium*, que equilibra as forças oriundas do poder e dos interesses particulares. Para Habermas (2003b), o modelo liberal de democracia apresenta-se como uma visão mais prática do exercício do poder.

Afirmamos, então, que a democracia proposta para a escola é minimamente deliberativa - considerando-se que garante a participação política do maior número possível de pais, alunos, professores, funcionários e membros da comunidade na vida da escola - adota regra da maioria para a tomada de decisões, assegura o direito de escolha de programas e de pessoas para ocuparem cargos e protege, individualmente, os participantes do processo. O caráter formal se

evidencia, particularmente, na forma de participação. Ela é mais importante na escolha dos dirigentes e nas formas de operar algumas ações do que nos debates e nas discussões para se chegar a consensos.

Entendemos que a questão do republicanismo apareceu no citado modelo, no momento da introdução da participação como vetor da gestão democrática que, de um lado, exprime os interesses do Estado mínimo de transferir responsabilidades para a comunidade e, de outro, principalmente, por meio dos conselhos, pode ajudar a definir e constituir cidadãos participantes ativos do processo democrático. Conforme esse entendimento, o cidadão é mais do que portador de direitos subjetivos, protegido do Estado e controlador do poder estatal, para se tornar sujeito politicamente responsável, membro de uma comunidade formada por pessoas livres e iguais.

Convém considerar que, no modelo republicano, o povo detém a soberania vista como um princípio indelegável - o povo não pode ser representado. A democracia alicerça-se na autodeterminação de seus cidadãos, e não, na dos seus representantes. É o que Habermas chamou de uma democracia radical. “Democracia é sinônimo de auto-regulação política da sociedade. Resulta daí uma compreensão de política polemicamente direcionada contra o Estado” (HABERMAS, 2002b, p.279).

No modelo de gestão escolar, objeto dessa pesquisa, parece existir o germe de uma democracia deliberativa, pois as políticas consideram os sujeitos do processo educativo mais articulados socialmente e sinalizam que eles são capazes de interagir de forma comunicativa. Vislumbramos, então, que é possível fomentar um modelo de gestão escolar, que considere as potencialidades imanentes do ser humano, voltadas para a comunicação e a integração, criando oportunidades para que todos tenham direito de exercitar a fala, a argumentação e a decisão sobre o projeto educativo escolar. Habermas (1993) entende que as pessoas gostam de agir comunicativamente.

Quando os pais querem educar seus filhos, quando as gerações que vivem longe querem se apropriar do saber transmitido pelas gerações passadas, quando os indivíduos e os grupos querem cooperar entre si, isto é, viver pacificamente com o mínimo de emprego de força, são obrigados a agir comunicativamente. Existem funções sociais elementares que para serem preenchidas, implicam necessariamente o agir comunicativo. (HABERMAS, 1993 p. 105).

É preciso considerar que, no caso da gestão escolar, as suas funções são resguardadas pelo Estado e, portanto, ela não pode desvincular-se do sistema educacional. Mas também é verdade que ela não pode perder a dimensão emancipatória da ação comunicativa, entendida como aquela capaz de suscitar relações intersubjetivas em um processo dialógico. Dessa forma, a comunicação tem condições de gerar práticas emancipatórias capazes de superar projetos individuais.

No decorrer dos estudos, constatamos que a globalização tem fortes influências nas políticas educacionais do Brasil e de Pernambuco, principalmente, no que se refere ao tratamento dado à gestão escolar como gerência, nos moldes da indústria, evidenciando que a educação está subordinada aos princípios da economia de mercado, da apropriação privada, da reprodução ampliada do capital e da acumulação capitalista em escala global. A escola não é mais apenas uma Instituição local, municipal, nacional, mas também global.

Nos horizontes abertos pela sociedade global, a escola reaparece como um espaço para a promoção de pessoas inseridas no mundo do trabalho e capaz de intervir na socialização dos alunos e de ensinar que é necessário aprender permanentemente. Como na fábrica, a gerência escolar é comandada por um gerente polivalente, portanto com condições de desempenhar várias funções, com ênfase naquelas voltadas para tornar as pessoas cúmplices do projeto educativo orientado pela razão instrumental, técnica e subjetiva.

O padrão flexível da produção também se tornou visível nas políticas educacionais, na medida em que elas abrem perspectivas para a escola se mover no sistema, de forma vertical e horizontal, mesmo que seja apenas para adaptar decisões a sua realidade, no contexto da trama das relações econômicas, políticas, sociais e globais que a atravessam e que se refletem nas suas práticas.

Com as ideias de Habermas, sentimo-nos desafiados a pensar a possibilidade de delinear um modelo de gestão escolar de bases comunicativas, voltado para a construção do entendimento. Para isso, algumas condições devem ser observadas: a apresentação livre de qualquer coerção dos pontos de vista que alunos, professores, pais, funcionários e gestores considerem verdadeiros, justos e sinceros, mas que possam ser criticados e até aliados do debate pelos demais componentes da comunicação; a compreensão de que todos são ouvintes e falantes, ou seja, todos devem ouvir o que os outros dizem como também têm o direito de apresentar opiniões; criação de um clima de cooperação, sem intrigas, sem constrangimentos, enfim, um clima de democracia centrada na comunicação. O importante não se resume em apresentar ideias, mas sim, argumentar

ou contra-argumentá-las em busca do entendimento. Nesse sentido, indivíduos e grupos afirmam suas posições particulares, que são confrontadas com as posições dos demais para o entendimento ser possível. A gestão escolar, pautada pelo entendimento, não carrega compromissos com planos de ações individuais, mas com aqueles que resultam de um acordo alcançado comunicativamente.

No momento em que o falante assume, através de sua pretensão de validade criticável, a garantia de aduzir eventualmente razões em prol da validade da ação de fala, o ouvinte, que conhece as condições de aceitabilidade e compreende o que é dito, é desafiado a tomar uma posição, baseado em motivos racionais; caso ele reconheça a pretensão de validade, aceitando a oferta contida no ato da fala, ele assume a sua parte de obrigações decorrentes do que é dito, as quais são relevantes para as consequências da interação e se impõe a todos os envolvidos. (HABERMAS, 1990 p. 82).

Aqui reside a importância do potencial da comunicação para a gestão escolar entendida como coordenação de ação. A nossa compreensão é de que o entendimento linguístico sobre um problema representa também um entendimento quanto às ações a serem executadas, no reconhecimento da validade das decisões tomadas e da aceitação das consequências que tais decisões acarretarem. Quem ajuda a construir uma decisão via entendimento torna-se responsável pelo seu cumprimento, acredita nos seus resultados e age de acordo com ela, mesmo que essa decisão não contemple os seus anseios particulares.

Nesse sentido, o projeto político-pedagógico da escola deve resultar de um consenso comunicativamente produzido. Depois de formulado o consenso, o grupo deve se mobilizar e fazer valer o que efetivamente foi decidido. O gestor, aqui, exerce um poder, sem ser autoritário, pois resulta de um acordo coletivo e, como tal, de responsabilidade de todos. O importante é o gestor mobilizar a formação de uma rede para pressionar a resolução dos problemas da escola em seu conjunto. Trata-se, então, de transformar a opinião pública em um poder comunicativo, cuja finalidade consiste em orientar, e não, controlar o trabalho educativo.

Assim, o gestor deve desenvolver uma competência comunicativa e, através dos atos de fala, procurar entender-se argumentativamente com outros participantes da interação linguística. Por interação entendemos a esfera em que normas sociais se constituem a partir da convivência entre sujeitos capazes de se comunicar e de agir. É baseado nesse argumento que o gestor assume papel relevante na organização da escola como uma Instituição comunicativa, capaz de formar

sujeitos comunicativamente competentes, o que exige eliminar, pelo processo formativo, as formas distorcidas de comunicação, desenvolvendo processos de aprendizagem que possibilitem, pela comunicação, encaminhar as pessoas rumo à emancipação. Isso significa dizer que o engajamento dos indivíduos na argumentação é condição fundamental para a existência da emancipação como possibilidade de resistência às formas de dominação.

Trata-se de redirecionar a gestão para que ela se constitua uma coordenação de ação que ajude a escola a traduzir as determinações do mundo globalizado em conteúdos que devem ser trabalhados no formato do agir com os outros, ao modo de uma ação comunicativa, baseada na colaboração e na cooperação entre os envolvidos. O conhecimento, aqui, assume a conotação de entendimento de sujeitos sobre fatos, normas e práticas de forma articulada à realidade de vida e organizados linguística e culturalmente. A relação professor-aluno, como uma ação comunicativa na qual os sujeitos agem performativamente e se reconhecem reciprocamente, reveste-se de uma dimensão humanamente libertadora, emancipatória.

Nessa perspectiva, a gestão de gerenciamento de ação coletiva transforma-se em uma coordenação de um processo interativo e de tomada de decisão no âmbito da escola, que somente pode ocorrer com base no entendimento como acordo válido, comunicativamente construído. Nesse caso, a legitimidade está garantida pela forma como o poder foi adquirido. Ele consiste na expressão de um processo de formação da vontade no qual interesses diversos são discutidos, analisados, criticados e transformados em um consenso que sintetiza uma multiplicidade de vontades e razões.

Se o potencial emancipatório reside na própria comunicação, a tarefa da gestão pressupõe o desenvolvimento da crítica sobre as formas como a linguagem está sendo empregada no interior da escola, como uma Instituição complexa e contraditória. Avulta, então, a necessidade de articular seu vínculo com a racionalidade comunicativa, cujo potencial é suplantado por uma cultura marcada pela racionalidade estratégica, o que exige gerir a escola com o objetivo de superar o sentir, o pensar e o agir fundados no individualismo, no isolamento e na competição, característicos do mundo atual. De acordo com o pensamento habermasiano, esse é o caminho para o indivíduo recuperar o seu papel de sujeito histórico.

Nessa perspectiva, pensamos que existe, na escola atual, um espaço para a implantação de um processo de interação comunicativa, em que os gestores eleitos busquem, conjuntamente com a comunidade interna e externa, coordenar e justificar as ações pedagógicas, administrativas e

financeiras por meio do diálogo. Para caminhar nessa direção, parece-nos necessário que os membros da comunidade cheguem a um consenso a respeito das regras que vão reger as discussões e as formas de participação dos componentes do grupo, devidamente fundamentadas e justificadas. Uma vez decididas as regras da participação, cabe ao grupo segui-las. Somente poderão ser alteradas no decorrer do processo por decisão do próprio grupo. É fundamental que o grupo chegue a um entendimento acerca do tipo de homem que a escola pretende formar para viver em qual sociedade, base para a construção do projeto pedagógico.

Nesse debate, todos têm oportunidades iguais para se comunicar por meio da fala, argumentar, questionar e responder a indagações sobre suas pretensões de validade. Todos têm chance de externar sua subjetividade, deixando transparecer o que pensam e o que sentem e, ainda, podem tomar atitudes regulativas, quando for o caso.

Argumentamos no sentido de que a gestão da escola tem condições de potencializar a razão interativa, incentivando a relação das pessoas com elas mesmas, com os outros e com o mundo, tratando-as como portadoras de direitos e deveres iguais e participantes de uma comunidade comunicativa, cuja finalidade maior consiste na busca de um consenso sobre a melhor educação para o país.

Por último, vale destacar que a nossa interpretação sobre a gestão escolar foi feita, considerando o período 2002-2006, a partir do que está escrito em documentos do Estado de Pernambuco, o que, certamente, não corresponde ao que acontece, mas indica quais são os rumos dessa gestão na nossa realidade. Essas evidências nos instigam a continuar estudando a gestão escolar, estabelecendo o diálogo entre o proclamado e o concretizado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Vasquez de; MOURA, Esmeralda. Progestão - Como desenvolver a gestão dos servidores na escola? **Módulo VIII**. Brasília: CONSED, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Bom Tempo, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**: polêmicas do nosso tempo. Campinas: Autores Associados, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades Y estrategias para la educación**: estudio sectorial – versión preliminar Washington: D.C., maio de 1995.

BIZERRA, Maria da Conceição; GUEDES, Heloisa M. B. Paz. Gestão democrática e qualidade do ensino na escola pública. In: **Anais...** Mostra de Pesquisa 3. Pós- Graduação e Extensão Unicap. Jornada de Iniciação Científica 4. Recife : FASA, 2002.

BIZERRA, Maria da Conceição. **Formação para o trabalho**: ensino de 1º grau em Pernambuco 1983 -1990. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana, 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. Lei nº 10172 de 9 de Janeiro de 2001 que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2001.

BRASIL, **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, 1989

BRENNAND, Edna G. Góes. Paulo Freire e o interculturalismo. In ARAUJO, Patrícia C. de Aragão, OLIVEIRA, Iolanda C. de. **Aprimorando-se com Paulo Freire em natureza e cultura**. Recife, PE: Bagaço, 2006a.

\_\_\_\_\_. Democracia e construção do espaço público em Jurgen Habermas. In: BRENNAND, Edna G. Góes. **Diálogos com Jurgen Habermas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2006b.

\_\_\_\_\_. Ciberespaço em educação: navegando na construção da inteligência coletiva. In: **Informação & Sociedade: estudos**. v. n.1. João Pessoa, 2001

\_\_\_\_\_. Colonização do mundo da vida e suas implicações nas políticas educativas. In: **Revista Temas em Educação**. n. 7-8, 1998-1999. João Pessoa, PB

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BUENO, M. S. Simões. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, Ângela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, M. S. Simões. **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

CARVALHO, M. Celeste da Silva; SILVA, Ana C. Bahia. Progestão - Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola? **Módulo V**. Brasília: CONSED, 2001.

CURY, Carlos R. Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, M. Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L. Fernandes; DUARTE, Marisa R. Texeira. Progestão - Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? **Módulo II**. Brasília: CONSED, 2001.

FERNANDES, M. Estrela Araújo; BELLONI, Isaura. Progestão - Como desenvolver a avaliação institucional? **Módulo IX**. Brasília: CONSED, 2001.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II: complementos e índice**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GROSBAUM, M. Wolok; LEME, Claudia; DAVIS, Ferreira. Progestão - Como promover o sucesso da aprendizagem do aluno e sua permanência na escola? **Modulo IV**. Brasília: CONSED, 2001.

GUIMARÃES, J. Mary; BRENNAND, Edna G. de Góes. **Educação a distância: a “rede” eliminando fronteiras**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

HABERMAS, Jurgen A. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2004a.

- \_\_\_\_\_. **A ética da discussão e a questão da verdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2004b.
- \_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade I. Rio de Janeiro: Edições Tempo brasileiro, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade II. Rio de Janeiro: Edições Tempo brasileiro, 2003b.
- \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. São Paulo: Ed. Loyola, 2002b.
- \_\_\_\_\_. **A crise da legitimação no capitalismo tardio.** Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2002a.
- \_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa I:** racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Passado como futuro.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico:** estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Conhecimento e interesse.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA, Jr. (Org.). **Estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil.** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos/ Rede Brasil, 1998.
- HORA, Dinair Leal. **Gestão educacional democrática.** São Paulo: Alínea , 2007.
- IANNI, Octavio. **A sociedade global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2005.
- \_\_\_\_\_. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2004.
- \_\_\_\_\_. **Teoria e globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2003.
- KUENZER Acácia Zenaida. A relação entre a teoria e prática na educação profissional. In. ROMANOWSKI, S. Paulin; MARTINS, S.Pura L. Oliver; JUNQUEIRA, S.R. Azevedo. (Org.). **Conhecimento local e conhecimento universal:** pesquisa, didática e ação docente. Volume I Curitiba: Champagnat, 2004.
- \_\_\_\_\_. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para gestão. In. FERREIRA, N. S. Carapeto. (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.
- LUCK, Heloisa; FREITAS, [et al] **escola participativa:** o trabalho do gestor escolar. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

MARTINS, Ricardo C. de Resende; AGUIAR, R. Rodrigues. Progestão - Como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola? **Módulo VII**. Brasília: CONSED, 2001.

MARÇAL, J. Corrêa; SOUZA, José Vieira de. Progestão - Como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola? **Módulo III**. Brasília: CONSED, 2001.

MEDEIROS, Marilú Fontoura de. Paradigma de avaliação emancipatória e ação supervisora: cidadania e espaço público. In: **Educação**. Porto Alegre, ano XVIII, n. 29, 1995.

MOREIRA, Ana M. de Albuquerque; RIZZOTTI, J. Roberto. Progestão - Como gerenciar os recursos financeiros? **Módulo VI**. Brasília: CONSED, 2001.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2003.

PENIN, Sônia T. de Sousa; VIEIRA, S. Lerche. Progestão - Como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade? **Módulo I**. Brasília: DF: CONSED, 2001.

PERNAMBUCO. Governo do Estado de. **Plano Estadual de Educação 2000-2009**. Recife: SE, 2001a.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado de. **Programa escola democrática**. Recife: SE, s/d.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 23.583, de 10.09.2001, que regulamenta a nomeação para a função de Diretor junto às escolas públicas estaduais. **Diário Oficial de Pernambuco**, 11.09.2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 23.688 de 11.10.2001 que altera o artigo 3º do Decreto nº 23.583 de 10.09.2001. **Diário Oficial de Pernambuco**, 11.10.2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.390 de 10.06.2002, que altera o Decreto nº 24.238 e dá outras providências. **Diário Oficial de Pernambuco**, 11.06.2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.238 de 24.04.2002 que regulamenta a nomeação para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais, e dá outras providências. **Diário Oficial de Pernambuco**, 25.04.2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 27.928 de 17.05.2002 que regulamenta o processo para provimento na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais. **Diário Oficial de Pernambuco**, 18.05.2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.014 de 28.12.1993 que dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares nas escolas públicas da rede estadual de ensino. **Diário Oficial de Pernambuco**, 29.12.1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.303 de 26.12.1995 que altera dispositivo da Lei nº 11.014 de 28.12.1993. **Diário Oficial de Pernambuco**, 29.12.1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.280 de 11.11.2002 que dispõe sobre a proteção integral dos direitos do aluno. **Diário Oficial de Pernambuco**, 12.11.2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.911 de 31.10.2005 altera a redação do § 1º do art. 10 do art.13, todos da Lei nº 12.280, de novembro de 2002, e da outras providências. **Diário Oficial de Pernambuco**, 01.11.2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.246 de 18. 12.1997 que autoriza as escolas da rede pública estadual de ensino a receberem recursos para aplicação em atividades de manutenção e desenvolvimento escolar definidas em plano específico e aprovado pelo Conselho Escolar. **Diário Oficial de Pernambuco**, 19.12.1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº11.466 de 24.07.1997 que dispõe sobre o recebimento de recursos pelas escolas da rede pública estadual. **Diário Oficial de Pernambuco**, 25.07.1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 23.666 de 05.10.2001 que institui o Projeto Dinheiro na escola, altera o Decreto nº 20.246 de 18. 12.1997. **Diário Oficial de Pernambuco**, 06.10.2001.

\_\_\_\_\_. Portaria SE nº 6703 de 07.11.2005 que estabelece procedimentos visando a disciplinar o processo de contratualização da gestão escolar. **Diário Oficial de Pernambuco**. Secretaria de Educação, Recife 08.11.2005.

\_\_\_\_\_. Portaria SE nº6484 de 04.12.2001 que torna público os procedimentos para realização da 2ª etapa do processo de escolha, indicação e nomeação para a função de diretor. **Diário Oficial de Pernambuco**. Secretaria de Educação, Recife 05.12.2001.

\_\_\_\_\_. Portaria SEDUC nº 3702 de 23.05.2005 que torna público os procedimentos, instruções e recomendações para a realização do processo de seleção, capacitação, eleição e designação na função de representação do diretor junto às escolas estaduais. **Diário Oficial de Pernambuco**. Secretaria de Educação, Recife 24.05.2005.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 3725 de 08.05.2002 que procedimentos para a realização do processo de escolha, indicação e nomeação para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais. **Diário Oficial de Pernambuco**. Secretaria de Educação, Recife 09.05.2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Programa Gestão Democrática 2001**. Recife: SEC, 2001. b.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Programa Gestão Democrática 2006**. Recife: SEC, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Subsídios legais ao contrato de gestão**. Recife: SEC, 2006b.

ROSA, Clóvis. **Gestão estratégia escolar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. São Paulo: Autores Associados, 2007.

SOUZA, S. Aparecida de. **Gestão escolar compartilhada:** democracia ou descompromisso. São Paulo: Xamã, 2001.

TAYLOR, Frederick Windloro. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 1978.

XAVIER, A. C. da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:** aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília: Programa Fundescola, 1999.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)